

informaires

La crisi del welfare.

Risposte innovative in ambito socio-sanitario
tra mutualità, contrattazione e bilateralità

51

L'IREs PIEMONTE è un istituto di ricerca che svolge la sua attività d'indagine in campo socioeconomico e territoriale, fornendo un supporto all'azione di programmazione della Regione Piemonte e delle altre istituzioni ed enti locali piemontesi.

Costituito nel 1958 su iniziativa della Provincia e del Comune di Torino con la partecipazione di altri enti pubblici e privati, l'IREs ha visto successivamente l'adesione di tutte le Province piemontesi; dal 1991 l'Istituto è un ente strumentale della Regione Piemonte.

L'IREs è un ente pubblico regionale dotato di autonomia funzionale disciplinato dalla legge regionale n. 43 del 3 settembre 1991 e s.m.i.

Costituiscono oggetto dell'attività dell'Istituto:

- la relazione annuale sull'andamento socio-economico e territoriale della regione;*
- l'osservazione, la documentazione e l'analisi delle principali grandezze socio-economiche e territoriali del Piemonte;*
- rassegne congiunturali sull'economia regionale;*
- ricerche e analisi per il piano regionale di sviluppo;*
- ricerche di settore per conto della Regione Piemonte e di altri enti.*

DICEMBRE 2016 ANNO XXVII – N. 3

INFORMAIRES

Semestrale dell'Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Piemonte

n. 51, Dicembre 2016

Direttore responsabile
Maria Teresa Avato

Comitato di redazione
Luciano Abburrà (coordinatore)
Maria Teresa Avato, Carlo Alberto Dondona, Vittorio Ferrero

Redazione e direzione editoriale
IRES – Istituto di Ricerche Economiche e Sociali del Piemonte
via Nizza, 18 – 10125 Torino
Telefax 011.669.60.12

Ufficio editoria IRES
Maria Teresa Avato
editoria@ires.piemonte.it

Autorizzazione del Tribunale di Torino
n. 4034 del 10/03/1989. Poste Italiane, spedizione in abbonamento postale 70%.
DCB Torino, n. 3 / anno XXVII

Progetto grafico
Massimo Battaglia

Stampa
Industria Grafica Falciola

Consiglio di amministrazione
Mario Viano, Presidente
Luca Angelantoni, Vicepresidente
Gianluca Aimaretti,
Antonio Amoroso, Lia Fubini

Comitato scientifico
Nerina Dirindin, Presidente
Gabriella Agnoletti, Andrea Barasolo
Luigi Bobbio, Sergio Conti,
Fabrizio Faggiano, Ludovico Monforte

Collegio dei revisori
Maurizio Cortese, Presidente
Membri effettivi
Paola Dall'Oco e Sara Rolando
Membri supplenti
Annamaria Mangiapelo, Pierangelo Reale

Direttore: Marco Sisti

IN RICORDO DI GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE 2

**FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE IN AMBITO SOCIO-SANITARIO
TRA MUTUALITÀ, CONTRATTAZIONE E BILATERALITÀ 6**

MUTUALISMO E ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN PROGRAMMA DI RICERCA
SUL SECONDO WELFARE 8

ASSISTENZA SOCIO-SANITARIA E BILATERALITÀ TERRITORIALE:
UNO SGUARDO AL NORD ITALIA 12

LA MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO
NELLA SANITÀ INTEGRATIVA 20

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA PINEROLESE 26

IL FONDO SOLIDEO E LA SOCIETÀ
DI MUTUO SOCCORSO ED ISTRUZIONE
DEL SOCIALE SOLIDEA DI TORINO 30

WELFARE INTEGRATIVO
E SISTEMA DELLE IMPRESE ARTIGIANE 34

SINDACATO E SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E BILATERALITÀ 38

RICERCHE

I NUMERI DEL SISTEMA FORMATIVO PIEMONTESE 42

L'OFFERTA DI FORMAZIONE E ISTRUZIONE PER LE PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO ANCORA LONTANO 48

PIEMONTE RURALE 2016 52

POSTFORDISMO
E TRASFORMAZIONE URBANA 58

RICHIEDENTI ASILO E INIZIATIVE
PER L'INSERIMENTO ECONOMICO 66

PUBBLICAZIONI 72

Le immagini che illustrano questo numero di "Informales" sono tratte dalla mostra "TOULOUSE LAUTREC. La Belle Époque" in programma a Torino, Palazzo Chiablese, dal 22 ottobre 2016 al 5 marzo 2017.

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

IN RICORDO DI GIOVANNI RABINO: LA RICERCA IN AZIONE

di Sylvie Occelli

Chimico di formazione, Giovanni fu ricercatore presso l'Ires dal 1974 al 1989 anno nel quale divenne docente del Politecnico di Milano, svolgendo diversi incarichi di insegnamento in materia di analisi e pianificazione urbanistica. Al cuore dei suoi studi è l'organizzazione dei sistemi urbani, nelle sue dimensioni fondamentali relative ai meccanismi generatori, alla strutturazione spaziale e alla dinamica temporale, quale elemento centrale della strutturazione economica, sociale e culturale delle società umane.

La tematica rimase al centro delle sue riflessioni in tutto il periodo, lungo ben 40 anni, durante il quale ne investigò numerosi aspetti da un punto di vista sia fenomenologico, vedi gli studi sulle caratteristiche demografiche e familiari, sulle abitazioni e la residenza, sulle relazioni pendolarità e sui processi di espansione urbana, sia metodologico, interrogandosi sull'appropriatezza degli strumenti analitici disponibili e contribuendo, lui stesso, allo sviluppo di approcci innovativi.

In questa sede, tuttavia, non si intende ripercorre l'evoluzione del pensiero di Giovanni su questi temi, che può essere colta nella selezione che è riportata nella bibliografia allegata. Piuttosto, si preferisce richiamare tre chiavi di lettura del suo lavoro che, almeno all'avviso di chi scrive, consentono di apprezzarne i tratti distintivi anche nella prospettiva del loro possibile utilizzo da parte dei giovani ricercatori.

Una prima chiave di lettura è da ricercarsi nel clima fortemente orientato all'innovazione, che contraddistinse il periodo iniziale della sua carriera trascorsa in Ires. Si tratta infatti di un periodo, forse unico nella storia delle scienze regionali,

situato grosso modo tra metà degli anni 70' e metà anni 80', nel quale si realizzò una congiunzione straordinaria di spinte al cambiamento, che si produssero in mondi diversi. Quelle motivate dalle esigenze di governo del nuovo ente politico istituzionale regionale da poco istituito. Quelle manifestate da un mondo accademico allora in piena effervescenza dopo la riforma universitaria. Quelle associate all'apparizione di nuovi approcci analitici nelle scienze sociali prodotta dalla cosiddetta rivoluzione quantitativa e dall'introduzione dei mainframe. Quelle, infine, presenti nelle aspirazioni di una coorte di giovani neo-laureati, alla quale lui stesso apparteneva, di usare i saperi e le conoscenze scientifiche per il progresso della società.

L'esperienza di quel periodo segnò profondamente non solo il lavoro dello studioso ma anche la personalità dell'individuo. Contribuì infatti a far mettere radici alla capacità di riflessione critica del ricercatore. Soprattutto, contribuì a insegnargli che è importante coltivare e mantenere viva la passione e la curiosità di esplorare nuovi ambiti di riflessione e oggetti di studio non convenzionali.

Una seconda chiave di lettura è rappresentata dall'utilizzo dell'approccio sistemico che lo stesso Giovanni, peraltro, considera un tratto distintivo del proprio profilo di studioso e di insegnante.

Nel lavoro di Giovanni tale approccio costituisce un duplice riferimento.

È un riferimento paradigmatico ben consolidato nella letteratura scientifica, che lui utilizza per informare e dare fondamento ai propri percorsi di analisi della città e dei territori, là dove questi sono considerati come entità sistemiche. Studiare queste entità significa, tra le altre cose, riconoscere la molteplicità delle componenti, qualificarne le relazioni e misurarne le

intensità di interazione; significa, inoltre, analizzarne le dinamiche di cambiamento e la capacità di adattarsi nei diversi ambienti (geografico, ambientale, culturale, cc). Sul fronte delle ricadute della ricerca nelle pratiche di pianificazione e nelle politiche pubbliche, poi, significa migliorare la capacità delle azioni di far da leva ai cambiamenti auspicati.

Inoltre, e forse questo aspetto è relativamente meno noto, il riferimento all'approccio sistemico è per Giovanni un canale straordinario per comunicare e interagire con studiosi di altre discipline; la sua applicazione, un'occasione per identificare complementarità e discrepanze nella lettura dei fenomeni e alimentare una discussione, dalla quale, alla fine, tutti ne uscivano con qualcosa di più. Da questo punto di vista, il suo utilizzo è in primo luogo una dichiarazione di non arroganza disciplinare, un modo per riconoscere i limiti delle proprie conoscenze e, al tempo stesso, creare ponti tra saperi diversi, creando conoscenze più facilmente condivisibili.

Un'ultima chiave di lettura, infine, si può trovare esaminando il profilo di ricercatore che Giovanni incarnava. A questo proposito, seguendo le sue stesse raccomandazioni in ordine all'importanza di assicurare coerenza in un percorso di analisi, si accenna al decalogo del buon ricercatore (scienziato) quale proposto in campo universitario¹, ma che può essere di ispirazione per tutti coloro che sono impegnati a mettere a frutto le conoscenze nelle proprie pratiche di lavoro.

Dal decalogo qui si seleziona un certo numero di regole, seguendo nell'esposizione un ordine di priorità che, all'avviso di chi scrive, rispecchia un qualche livello di rispondenza alla personalità di Giovanni.

¹ <http://www.uspur.it/wp-content/uploads/2016/08/Rassegna-Stampa-uspur-31-Agosto-2016.pdf>.

- **1) Segui sempre le tue passioni.** Studio delle innovazioni metodologiche e insegnamento (trasferimento dei suoi saperi ai futuri professionisti del territorio) erano le sue principali passioni e le ha perseguite con costanza fin dei tempi in cui lavorava in Ires.
- **2) Condividi e cambia il mondo.** Per Giovanni ricerca e conoscenza scientifica non sono mai state fine a sé stesse. Come menzionato più sopra, l'utilizzo dell'approccio sistemico era per Giovanni un modo per scambiare e condividere i saperi, favorire l'inclusione dei soggetti, valorizzandone le capacità di incidere positivamente nelle loro organizzazioni.
- **3) Collabora e sii aperto verso gli altri.** Giovanni era una persona per sua natura curiosa e disponibile a collaborare con tutti colori che manifestavano un qualche interesse sugli argomenti che a lui più stavano a cuore, l'organizzazione dei sistemi urbani, il ruolo dei metodi di analisi, l'innovazione nelle pratiche di pianificazione.
- **4) Rispetta i dati.** La produzione di evidenze scientifiche è sempre stata un argomento caro a Giovanni. Da questo punto di vista, ha dedicato un impegno considerevole allo sviluppo di metodologie di analisi che valorizzassero le informazioni disponibili utili a predisporre diagnostiche dei sistemi urbani e la valutazione delle loro situazioni.
- **5) Sii internazionale e costruisci ponti di pace.** Giovanni era noto negli ambienti internazionali che studiano le città e le regioni. Lui stesso curò l'organizzazione di numerosi seminari e convegni nazionali e internazionali (si ricorda in particolare la Quinta Conferenza Europea di Geografia Teorica).
- **6) Impara anche dai tecnici.** Nella sua capacità di essere inclusivo, Giovanni ha sempre apprezzato il lavoro di coloro più direttamente impegnati in mansioni esecutive. Per lui interagire con questi soggetti era un modo di imparare a confrontarsi anche con problemi operativi.
- **7) Accetta il dissenso e accogli le sfide.** Giovanni non si è mai sottratto alle critiche che considerava un'occasione di arricchimento personale. Da questo punto di vista anche la sperimentazione di nuovi approcci metodologici, tecnologicamente complicati rappresentava una sfida meritevole di essere accolta.
- **8) Accetta il giudizio del altri.** Giovanni prestava attenzione al giudizio delle persone delle quali aveva stima, ma disdegnava quello di chi riteneva non intellettualmente onesto. In questo senso, questa regola del buon ricercatore era implicitamente utilizzata nel filtrare le svolgi una relazione di lavoro.



Henri de Toulouse-Lautrec - May Belfort (1895) Color Lithography, 79,5x61 cm © Herakleidon Museum, Athens Greece

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE. RISPOSTE INNOVATIVE IN AMBITO SOCIO-SANITARIO TRA MUTUALITÀ, CONTRATTAZIONE E BILATERALITÀ

Presentazione

di Luciano Abburà

L'Osservatorio sugli effetti sociali della crisi, a partire dalla collaborazione fra Ires Piemonte e Centro Einaudi, coinvolge da anni in periodici momenti di confronto operatori ed esperti, del settore pubblico e privato, proponendo riflessioni sulle dinamiche in atto nel tessuto sociale in conseguenza e in risposta ai mutamenti indotti dalla crisi. Nell'alternarsi di seminari tematici ad orizzonte più ampio e di incontri più focalizzati su specifici ambiti di policy, il seminario del 22 aprile 2016 si è prefisso di presentare e discutere esperienze di innovazione del welfare locale in **ambito socio-sanitario**.

Il punto di partenza è stata la constatazione che, nell'attuale contesto nazionale e regionale, ci si trovi di fronte ad un aumento della domanda di prestazioni sanitarie e sociali che non trova una piena corrispondenza nell'offerta dei sistemi pubblici consolidati, sia per assenza/carenza di prestazioni in alcune specialità di cura sia per i lunghi tempi di attesa, spesso non compatibili con i bisogni di cura dei cittadini. Ad aggravare la situazione la crisi economica, che ha contribuito all'impoverimento di molte famiglie e all'aumento di quella "fascia grigia" di popolazione che sperimenta una fatica crescente ad accedere alla sanità e assistenza pubbliche, ma non può permettersi di ricorrere a quelle private di mercato.

In questo scenario, ci si è chiesti, **quali risposte sono andate emergendo sul territorio?** Quali elementi di conoscenza si possono trarre dalle ricerche svolte sul tema e quali contributi di giudizio si possono ricavare dalle esperienze di operatori che si sono concretamente cimentati con l'obiettivo di produrre soluzioni innovative, magari rinnovando modelli operativi con una lunga storia precedente?

L'analisi si è concentrata su due ambiti particolarmente rilevanti: il welfare contrattuale territoriale e la mutualità volontaria integrativa. Seppur in forme differenti a seconda dei settori produttivi e dei territori presi in esame, le iniziative messe in campo dai diversi attori locali attivi in Piemonte concorrono ad integrare l'offerta del SSN (o a facilitarvi l'accesso) e/o ad ampliare le prestazioni di assistenza sociale

e sanitaria integrativa previste dalla contrattazione nazionale nel tentativo di adattarle ai bisogni dei territori. Se la bilateralità territoriale sembra ancora in una fase di sviluppo embrionale (almeno nel campo dell'assistenza sanitaria), la mutualità – dopo un lungo periodo di declino – dimostra invece una rinnovata vitalità.

Gli articoli che compongono la sezione monografica di questo numero di *Informaires* sono stati predisposti dagli autori delle diverse relazioni e interventi svolti nel corso del seminario dello scorso aprile. La loro proposizione in forma scritta e ad un pubblico più ampio dei diretti partecipanti vorrebbe favorire la diffusione dei contenuti e fornire elementi di conoscenza e giudizio potenzialmente utili ad un dibattito informato sui temi trattati.

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

MUTUALISMO E ASSICURAZIONI: DOMANDE PER UN PROGRAMMA DI RICERCA SUL SECONDO WELFARE

di Adriana Luciano (Università di Torino)

Già alla fine degli anni settanta, mentre in Italia si stava completando, con la riforma sanitaria, il disegno di un welfare moderno, James O'Connor ne *La crisi fiscale dello stato* paventava i rischi di una crisi finanziaria e di consenso dei sistemi di welfare, stretti tra una domanda crescente di prestazioni e una pressione fiscale sempre più elevata per farvi fronte. Ora la crisi è talmente manifesta da aver prodotto una retorica ampiamente diffusa nella letteratura scientifica e nel discorso pubblico. Per rimanere alla questione della sanità, che in tutti i paesi industrializzati impegna una quota consistente di risorse (il 7,8% del PIL in USA, il 7,8% dell'Europa a 14 e il 6,9% in Italia), è diffusa l'opinione che la crisi sia rappresentata non solo dall'impossibilità di far fronte a una spesa pubblica crescente (di qui i consistenti tagli negli ultimi anni), ma anche da un deficit di appropriatezza. Anche se i servizi sanitari non sono direttamente erogati da strutture pubbliche ma da enti privati convenzionati, molti ritengono che la regolazione pubblica non favorisca le innovazioni che sarebbero necessarie per far fronte ai cambiamenti della domanda di sanità che proviene da una popolazione che invecchia e che richiede servizi socio-sanitari integrati e fortemente personalizzati.

Il cosiddetto "secondo welfare", secondo un senso comune largamente condiviso, diventerebbe così una necessità per fronteggiare la crisi da costi e un'opportunità per inventare servizi più adeguati alla domanda dei cittadini.

Due sono le anime che abitano il secondo welfare. Una di queste anime è di tipo assicurativo e si va diffondendo non tanto per iniziativa delle famiglie quanto per via contrattuale. Molti contratti nazionali di categoria e alcuni con-

tratti aziendali di imprese medio-grandi contemplano forme di assistenza integrativa che sostituiscono aumenti di salario diretto con contributi versati dai datori di lavoro per pagare prestazioni socio-sanitarie definite da schemi di tipo assicurativo. A far crescere questa componente del secondo welfare contribuiscono anche gli enti bilaterali attivi soprattutto in alcune categorie, che consentono di estendere queste forme di assistenza integrativa anche a lavoratori di piccole aziende o di settori privi di copertura.

L'altra anima del secondo welfare è rappresentata dal sistema mutualistico, che dopo quasi cinquant'anni di oblio sta vivendo una stagione di rinascita grazie ad alcune società storiche di mutuo soccorso che si sono specializzate nell'offrire servizi socio-sanitari ai propri soci e ad una ventina di nuove mutue.

Le prestazioni fornite sono molto differenziate da caso a caso e vanno da pochi interventi soprattutto di tipo assistenziale a erogazione di servizi sanitari alternativi a quelli offerti dal sistema sanitario pubblico. Mentre gli schemi assicurativi sono legati strettamente ai contratti di riferimento (un lavoratore che si licenzi o perda il posto perde automaticamente anche l'assicurazione), le mutue non adottano criteri selettivi al momento dell'adesione e non la revocano se non su richiesta dei soci che sono contemporaneamente azionisti e clienti e agiscono secondo logiche solidaristiche. Si tratta inoltre di organizzazioni non profit con l'obbligo di non distribuire gli utili.

Attualmente, in Italia, il SSN copre il 78% della spesa sanitaria. Del 22% che resta a carico dei cittadini il 18% è coperto da assicurazioni e mutue. Il restante 82% da spesa diretta delle famiglie (*out of pocket*). Si stima che il 15% degli italiani fruiscano di qualche

forma di sanità integrativa. Un milione circa aderisce al sistema mutualistico.

Se si confrontano le dimensioni economiche del secondo welfare con quelle del dibattito sulla crisi del welfare e con i tanti discorsi sulle possibili alternative si potrebbe dire: tanto rumore per nulla. In realtà è dato così facilmente per scontato che i processi di superamento della crisi debbano andare nelle due direzioni indicate (con preferenza per l'una o per l'altra impostazione a seconda dell'orientamento culturale, più o meno favorevole a logiche di mercato piuttosto che a logiche solidaristiche) che la questione merita seri approfondimenti. E, soprattutto, richiede che la ricerca abbandoni il terreno meramente descrittivo che ha praticato finora per porsi alcune domande, forse irriverenti, ma utili per non dare per scontato il senso comune che si è affermato negli ultimi anni e per comprendere se, e in che senso, il secondo welfare offra soluzioni ai problemi di costo e appropriatezza che il welfare pubblico ha incontrato.

La prima domanda potrebbe essere così formulata: tra le prestazioni fornite dai sistemi assicurativi e mutualistici quali costituiscono un significativo alleggerimento dei costi della sanità pubblica offrendo prestazioni appropriate che il pubblico non può offrire? E quali prestazioni invece impoveriscono il sistema pubblico, a cui resta per intero l'onere di fornire le prestazioni più specializzate e costose che la sanità integrativa non offre? O, addirittura, alimentano quel famoso consumismo sanitario, additato da molti come una delle cause dell'aumento dei costi della sanità?

Un secondo ordine di questioni riguarda gli utenti. Quali gruppi sociali sono in grado di accedere a forme di sanità integrativa in un contesto di progressiva

riduzione dei redditi di gran parte della popolazione, di aumento delle diseguaglianze e della precarietà del lavoro? Per chi il secondo welfare può rappresentare un'alternativa preferibile alla spesa *out of pocket* non mediata da sistemi assicurativi e mutualistici? E per chi invece la contrazione delle prestazioni del primo welfare si traduce semplicemente in riduzione delle prestazioni e delle opportunità di cura?

L'eventuale exit parziale dal sistema sanitario pubblico di fasce di popolazione relativamente benestante contribuisce al riequilibrio dei conti o apre la porta a un welfare residuale per i più poveri?

C'è poi un terzo ordine di questioni che riguardano due attori istituzionali che, negli anni, hanno modificato il loro rapporto con la sanità pubblica.

Il primo è il movimento cooperativo che, fino a pochi anni fa, era uno dei fornitori della sanità pubblica soprattutto per servizi riabilitativi e assistenziali e che ora si sta candidando a diventare uno dei protagonisti del secondo welfare come erogatore di servizi a più ampio spettro su committenza di assicurazioni e mutue, oltre che di singoli cittadini.

Il secondo attore è il movimento sindacale che negli anni settanta si adoprò con forte determinazione per la creazione di un sistema sanitario pubblico, universalistico, finanziato attraverso la fiscalità ge-

nerale. Ora, con la stessa determinazione contratta per i lavoratori dipendenti forme di sanità integrativa.

Quale orientamento hanno queste organizzazioni verso la sanità pubblica? Sono ancora in grado di fare azioni di *advocacy* per ottenere un miglioramento delle prestazioni e una maggiore efficienza o si limitano, l'una a cercare nuovi spazi di mercato, l'altra a tutelare sindacalmente i lavoratori della sanità e a scambiare salario diretto con salario indiretto nella contrattazione di primo e di secondo livello, con una netta preferenza verso il sistema assicurativo?

Qualche risposta circostanziata a questi interrogativi consentirebbe di capire quali sono le prospettive di una riforma del welfare da tutti voluta ma non ben definita nei risultati cercati, che potrebbero non essere a somma positiva. Il secondo welfare prefigura una situazione di maggiore efficienza, efficacia e uguaglianza negli accessi, o un sistema duale, efficiente ed efficace per chi ha maggiore potere di acquisto e meno efficiente ed efficace per chi non può pagare prestazioni aggiuntive rispetto a quelle finanziate dalla fiscalità generale?

Su tutte queste questioni c'è materia per impostare un intero programma di ricerca.



1984 - Im. CHAIX, 20, Rue Bignon, Paris / Imprimerie de la Manufacture de la Monnaie

Flouville 94



MŒURS BERLINOISES

Babylone d'Allemagne

par

Victor JOZE

CHEZ TOUS LES LIBRAIRES

Henri de Toulouse-Lautrec - Babylone d'Allemagne (1984) Color Lithography 120x84,5 cm © Herakleidon Museum, Athens Greece

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

**ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA**

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

ASSISTENZA SOCIO-SANITARIA E BILATERALITÀ TERRITORIALE: UNO SGUARDO AL NORD ITALIA

di Federico Razetti, Laboratorio "Percorsi di secondo welfare" (Centro Einaudi)

Bilateralità e welfare contrattuale

Gli organismi bilaterali sono organizzazioni che originano dalla libera contrattazione fra le parti sociali. Composti e gestiti pariteticamente dai soggetti che stipulano i contratti che li istituiscono, perseguono come finalità principale l'erogazione agli aderenti di servizi e prestazioni, definiti in sede contrattuale (ma talvolta anche dalla legge) e finanziati grazie ai contributi versati, in genere in misura diversa, da lavoratori e datori di lavoro. Quando la loro funzione consiste nella raccolta di contributi destinati al finanziamento di un insieme specifico di prestazioni, tali organismi possono assumere la fisionomia di fondi bilaterali (come un fondo sanitario integrativo), anch'essi caratterizzati da una natura paritetica.

Sempre più spesso organismi e fondi bilaterali sono strumenti cui le parti ricorrono al fine di mettere in campo interventi sociali a tutela dei lavoratori, realizzando così varie forme di "welfare contrattuale". In questo senso possono essere considerati soggetti rilevanti nella costruzione di interventi di "secondo welfare": iniziative a finanziamento non pubblico che – di fronte ai problemi di equità e sostenibilità del nostro sistema di protezione sociale, emersi con particolare evidenza negli anni della crisi – possono dimostrarsi capaci di affiancarsi al "primo welfare" e di integrarne carenze e difficoltà, grazie all'attivazione di un'ampia platea di attori economici e sociali con forte radicamento territoriale. Come approfondito da Barbara Payra in questo stesso numero della rivista, rientra in tale quadro la recente riscoperta di forme di solidarietà fino a pochi anni fa considerate residuali come le Società di Mutuo Soccorso. Anche il ricorso agli strumenti della bilateralità come forma di protezione sociale rappresenta la riscoperta di un istituto che affonda le proprie radici lontano

nel tempo. Le prime forme organizzate di bilateralità nascono agli inizi del '900 a livello locale. Il fenomeno si concentra inizialmente in settori economici privi di alcune condizioni strutturali (concentrazione del lavoro, della produzione e della rappresentanza) rivelatesi essenziali per lo sviluppo degli ammortizzatori sociali nell'industria, dove infatti la bilateralità rimarrà a lungo un fenomeno circoscritto. Il settore in cui la pratica organizzata della bilateralità ha origine è quello delle costruzioni: la prima "Cassa Edile" nasce a Milano nel 1919. Nel tempo, agli organismi bilaterali sorti su base locale si sono aggiunti organismi di rango nazionale (che, in certi settori, sono anzi l'unico livello esistente), dando vita a "sistemi bilaterali" più o meno articolati. Il raggio d'azione della bilateralità si è poi allargato sia dal punto di vista settoriale (la maggior parte dei Contratti Collettivi prevede qualche strumento bilaterale), sia dal punto di vista del tipo di servizi messi a disposizione delle parti.

Nelle pagine che seguono ci si interroga in particolare sul ruolo che gli strumenti bilaterali attivati a livello locale possono giocare nel campo dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria, uno dei settori di *policy* più sotto pressione, soprattutto negli anni della crisi economica.

Il contesto

Diverse ricerche empiriche convergono nel segnalare alcune linee di tendenza problematiche del sistema sanitario italiano:

- la crescente inadeguatezza, nella percezione dell'opinione pubblica, dei servizi offerti dal Servizio Sanitario Nazionale: secondo una recente ricerca curata da Censis e Rbm-Salute, il 52% degli italiani considera inadeguato il proprio Servizio Sanitario Regionale;

- l'emergere del fenomeno della rinuncia alle cure da parte di fasce non marginali della popolazione, che non possono sostenere i costi di accesso al Servizio Sanitario Nazionale (*ticket*) né, ancor più, quelli della sanità privata. Il Rapporto Istat 2015 ha stimato che nell'anno precedente l'intervista una quota di popolazione pari al 9,5% ha dovuto rinunciare, soprattutto per motivi economici, ad almeno una prestazione sanitaria, pur ritenendo di averne bisogno. Dati confermati dalla ricerca Censis-Rbm salute, che quantifica in 11 milioni le persone che hanno dovuto rinviare o rinunciare a prestazioni sanitarie nell'ultimo anno (erano 9 milioni del 2012). Nel contesto della crisi economica iniziata nel 2008, il pagamento di *ticket* o di visite private interamente a carico dei pazienti diventa una delle spese per assistenza sociale o sanitaria maggiormente in grado di mettere in pericolo la tenuta dei bilanci familiari (come riporta il "Bilancio di sostenibilità del welfare italiano" curato nel 2015 dal Censis per il Forum Ania Consumatori);

- infine, il contestuale, più frequente ricorso alla spesa sanitaria privata. Se da un lato c'è chi deve rinunciare alle cure, dall'altro ci sono coloro che – soprattutto a causa di liste di attesa particolarmente lunghe nel SSN – ricorrono con maggiore frequenza che in passato ai servizi della sanità privata. Le spese private sono per l'82% *out of pocket*, cioè sostenute direttamente da chi usufruisce delle prestazioni, senza alcuna forma di intermediazione. Si tratta di un dato comparativamente elevato, se si prendono a riferimento gli altri paesi europei (nell'area Euro, la spesa media *out of pocket* è pari al 60,9% della spesa sanitaria privata).

Tutto ciò a fronte delle note dinamiche demografiche che caratterizzano da tempo il nostro Paese (l'indice di vecchiaia è cresciuto, solo negli ultimi dieci anni, di oltre 20 punti percentuali), con le conseguenti ricadute in termini di aumento dei malati cronici, delle persone non autosufficienti e dei soggetti bisognosi di assistenza di lungo periodo (LTC; in Piemonte si contano quasi 194 over-65 ogni 100 giovani 0-14 anni). Nel 2014 l'ISTAT stimava che a ricevere assistenza domiciliare pubblica fosse meno di un quinto delle famiglie con almeno una persona con limitazioni funzionali; anche considerando quelle che ricorrono a servizi privati a pagamento, la quota di famiglie in queste condizioni che possono contare su forme assistenza domiciliare non raggiunge il 30%.

Nel complesso, la perdurante crisi economica iniziata otto anni fa ha dunque acuito le condizioni di bisogno in cui si trovano larghe fasce della popolazione; ha irrigidito i vincoli di bilancio cui è sottoposta la finanza pubblica, per risanare la quale sono stati adottati diversi interventi restrittivi volti al contenimento della spesa, compresa quella sanitaria; ha infine evidenziato le difficoltà del pubblico a "ricallibrare" la propria offerta di prestazioni sanitarie in linea con i bisogni legati alle trasformazioni socio-demografiche in corso.

Tra cornice nazionale e iniziative locali: una prima ricognizione nelle regioni del Nord

Quali risposte possono venire dalla bilateralità? Come anticipato, alcuni "sistemi bilaterali" presentano una strutturazione multi-livello. L'analisi proposta si concentrerà sui settori che presentano il maggiore consolidamento delle proprie strutture bilaterali a li-

vello locale: *edilizia, agricoltura, artigianato, terziario, turismo, servizi*. Delineata la cornice nazionale di riferimento, si proverà a rispondere alla seguente domanda: qual è, oggi, il contributo dato nel campo dell'assistenza sanitaria e socio-sanitaria integrativa dagli organismi bilaterali che operano a livello territoriale? La dimensione locale potrebbe rivelarsi la più adatta per sperimentare soluzioni nuove a problemi nuovi, oltretutto a "confezionare" risposte ritagliate sulle specifiche esigenze di chi necessita assistenza.

A livello nazionale, si registrano le iniziative messe in campo dai numerosi enti bilaterali esistenti, generalmente grazie alla creazione di un Fondo Bilaterale dedicato, che provvede, su richiesta dell'interessato, al rimborso parziale di una serie di prestazioni sanitarie e socio-sanitarie: generosità dei rimborsi, gamma delle prestazioni e identificazione dei beneficiari variano in misura anche considerevole, a seconda dei contratti. Il settore *edile*, che ha dato origine a un sistema di bilateralità fortemente ancorato alla dimensione locale, è in realtà caratterizzato dall'assenza di un fondo sanitario integrativo nazionale. Nel 2002 è stata istituita dall'organismo bilaterale nazionale (la CNCE) la cosiddetta *Edilcard*, che prevede un rimborso per alcune spese sanitarie, prevalentemente dovute a ragioni professionali. Le prestazioni sanitarie più rilevanti rimangono quelle "extracontrattuali", definite cioè dai singoli contratti provinciali ed erogate dalle Casse. Nel settore *agricolo*, sin dal CCNL del 1987 diverse forme di assistenza sanitaria sono assicurate agli operai del settore agricolo-florovivaistico dal Fondo contrattuale nazionale (il FISLAF). L'ultimo CCNL per gli operai del settore ha tuttavia gettato le basi per la trasformazione delle Casse in veri e propri Enti Bilaterali, destinati a inglobare tra le

proprie funzioni non solo quelle legate all'integrazione malattie e infortuni, ma anche quelle riguardanti la formazione e l'organizzazione e gestione di «attività e/o servizi bilaterali in tema di welfare e di integrazione al reddito individuati dai contratti provinciali di lavoro o da appositi accordi stipulati dalle [...] parti». Il settore artigiano, storicamente strutturato su scala regionale, è stato a lungo privo di forme di assistenza sanitaria integrativa di livello nazionale. La situazione è mutata nel 2012, quando le parti sociali hanno dato vita al Fondo sanitario integrativo SAN.ARTI. Nei settori del terziario e del turismo esistono, sin dai primi anni 2000, diversi fondi contrattuali nazionali di assi-

stenza sanitaria integrativa, che assicurano diverse prestazioni ai lavoratori dipendenti del settore (EST, ASTER, FONTUR, FAST).

Consideriamo ora il ruolo effettivamente giocato dagli organismi bilaterali territoriali presenti nelle otto regioni del Nord (Valle d'Aosta, Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna) e attivi nei settori economici selezionati (dati aggiornati a settembre 2015).

La tabella 1 riporta quanti, fra gli enti censiti, prevedono l'erogazione ai lavoratori di *almeno una prestazione di natura sanitaria* (in senso stretto): in totale, poco più della metà. La previsione di erogazioni

Tabella 1 Strutture bilaterali attive nell'offerta di prestazioni di assistenza sanitaria: distribuzione territoriale e settoriale

Regione	Settore	Edi	Agri	Art	Ter	Tur	Ter-Tur	Ser	Totale
Valle d'Aosta	Si	1	0	0	0	0	0	0	1
	No	0	0	1	1	1	0	0	3
Piemonte	Si	8	1	0	3	3	0	0	15
	No	0	4	1	5	7	0	1	16
Liguria	Si	4	1	0	0	0	0	0	5
	No	0	0	1	4	6	1	0	12
Lombardia	Si	9	4	0	2	3	2	1	21
	No	0	5	1	8	9	4	0	27
Veneto	Si	8	3	1	3	2	4	1	22
	No	0	7	0	0	3	0	0	10
Friuli-Venezia Giulia	nd	0	0	0	1	0	0	0	1
	Si	4	0	0	0	0	3	0	7
Veneto e Friuli-Venezia Giulia	No	0	3	1	0	0	1	0	5
	Si	0	0	0	0	0	1	0	1
Trentino-Alto Adige	No	0	0	0	0	0	0	0	0
	Si	2	1	1	1	1	1	0	7
Emilia-Romagna	No	0	0	1	1	1	1	0	4
	nd	0	1	0	0	0	0	0	1
Emilia-Romagna	Si	17	1	0	4	0	2	0	24
	No	0	8	1	8	2	1	1	21
Totale	Si	53	11	2	13	9	13	2	103
	No	0	27	7	27	29	8	2	100
	nd	0	1	0	1	0	0	0	2

Fonte: nostra elaborazione. Legenda; Edi = edilizia; Agri = agricoltura; Art = artigianato; Ter = terziario; Tur = Turismo; Ter-Tur = Terziario-Turismo (enti bilaterali unitari per il terziario e il turismo); Ser = Servizi. Sì = offerta di *almeno una* prestazione sanitaria; No = mancata offerta di prestazioni sanitarie; nd = non disponibile.

di tipo sanitario è relativamente più diffusa fra gli organismi di Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Trentino Alto Adige, molto meno in Liguria e Valle d'Aosta. Significative variazioni sono presenti anche fra settori. Le Casse Edili sono in prima posizione per proporzione di enti che erogano almeno una prestazione di questo tipo (100 per cento). Un dato non sorprendente se si considera la radicata tradizione nel campo del welfare sanitario delle Casse Edili e l'assenza di un fondo integrativo settoriale nazionale. La percentuale scende intorno al 36 per cento negli enti del terziario e del turismo, complessivamente considerati. Guardando più nel dettaglio, si osserva però che mentre gli enti legati, singolarmente, ai settori del terziario e del turismo – cioè quelli per lo più derivanti dall'asse contrattuale di Confcommercio – presentano dati più bassi (rispettivamente il 33 e il 34 per cento), gli enti unitari di terziario e turismo – solitamente afferenti all'asse di Confesercenti – sono caratterizzati da un'offerta molto più diffusa di prestazioni sanitarie (più del 60 per cento di questi enti è attivo su questo fronte). Il dato scende intorno al 30 per cento se si considerano le Casse agricole, dove il fenomeno appare ancora limitato anche se, come emerso da diverse interviste, in rapida crescita. Dei 9 enti regionali dell'artigianato censiti, solo 2 (quello veneto e quello trentino) risultano ancora impegnati nell'offerta di prestazioni sanitarie (altrimenti delegate all'ente nazionale), mentre dei 4 enti bilaterali di servizi, 2 prevedono una forma di assistenza nel campo della tutela della salute.

Quanto al tipo di prestazioni offerte, le più diffuse nel settore edile – che è anche quello in cui si registra il ventaglio più ampio di interventi – consistono nel rimborso delle spese sostenute dai lavoratori per l'ac-

quisto di diversi tipi di protesi (dentarie, oculistiche, ortopediche e acustiche) e per interventi legati alle cure odontoiatriche (tutte prestazioni erogate da più di otto Casse su dieci), oltre che per cure termali (in sei casi su dieci) e pagamento di *ticket* (in un terzo dei casi). Anche in agricoltura le prestazioni offerte con maggiore frequenza sono contributi per le spese sostenute dagli operai per l'acquisto di protesi (in particolare, dentarie e oculistiche). Tra gli enti del terziario, del turismo e quelli unitari (terziario-turismo), le prestazioni sanitarie più comuni sono, di nuovo, i rimborsi per l'acquisto di occhiali, apparecchi acustici e protesi ortopediche. Contributi per protesi dentarie sono previsti solo dagli enti unitari del terziario e turismo (in un caso su cinque). Nel settore artigiano l'ente veneto, oltre al rimborso dei diversi tipi di protesi, prevede anche un contributo per «spese sanitarie gravi e/o urgenti non previste dal SSN riguardanti il lavoratore, il suo coniuge o i figli minori a suo carico», mentre quello trentino offre un generico contributo pari al 10 per cento delle spese medico-sanitarie detraibili presentate dal lavoratore nella dichiarazione dei redditi.

Guardando ora agli *strumenti* utilizzati, si osserva che si tratta per lo più di erogazioni monetarie. Solo pochi enti hanno sperimentato strumenti alternativi. È il caso degli Enti Bilaterali del Terziario e del Turismo di Lodi, che per l'acquisto degli occhiali hanno previsto l'emissione di un "buono acquisto", spendibile presso un circuito di negozi convenzionati su tutto il territorio provinciale, mentre per le cure dentarie hanno avviato una convenzione con una catena di cliniche odontoiatriche; è inoltre attiva una convenzione con un centro medico polispecialistico, che dà diritto ai lavoratori iscritti a uno sconto del 15 per cento su

tutte le prestazioni. Anche la Cassa Edile di Savona, per assicurare ai propri iscritti tariffe vantaggiose per i trattamenti dentari, ha scelto la strada del convenzionamento con le strutture provinciali di una rete nazionale cooperativa di strutture odontoiatriche. A Torino, da giugno 2015, la Cassa Edile non provvede più al rimborso diretto delle spese sostenute dagli operai per i diversi tipi di protesi, ma si affida a un grande gruppo assicurativo nazionale.

Considerando infine le prestazioni socio-sanitarie (in particolare le forme di supporto per la cura di familiari non autosufficienti), si nota una forte variazione settoriale. Nel complesso, tali interventi sono predisposti da una struttura su cinque. Il dato più basso si registra nell'*agricoltura*, dove solo il 5 per cento delle Casse e Enti inclusi nell'analisi eroga una prestazione di questo genere. Nel *settore delle costruzioni*, un terzo delle Casse Edili interviene nel sostegno ai lavoratori che si prendano cura di un familiare a carico non autosufficiente. Nell'*artigianato*, quattro dei nove enti considerati prevedono un intervento di questo tipo. La percentuale di enti attivi su questo fronte sale significativamente nei *settori del terziario e del turismo*, dove, nell'insieme, più della metà degli enti censiti prevede qualche forma di sostegno ai lavoratori che accudiscano un familiare non autosufficiente. In tutti i settori la forma più comune di prestazione consiste nell'erogazione di un sussidio monetario. In qualche caso l'erogazione, anche se di tipo monetario, assume però la forma di un contributo vincolato all'instaurazione di un regolare contratto di lavoro con un/a assistente domiciliare: è quanto previsto dagli Enti Bilaterali del Terziario e del Turismo di Como o dall'Ente Bilaterale del Terziario di Bologna (il contratto può riguardare l'assistenza di

familiari non autosufficienti o genitori ultraottantenni); l'ente del Terziario di Ravenna prevede questo tipo di contributo, ma anche il rimborso delle spese sanitarie sostenute per la cura di un figlio con disabilità. La spiegazione più plausibile della concentrazione di tale offerta nei settori del terziario e del turismo è da ricercarsi nell'alta incidenza di forza lavoro femminile.

Bilateralità, territorio e secondo welfare socio-sanitario

I dati passati brevemente in rassegna permettono di sviluppare alcune considerazioni più generali su due dimensioni centrali, quando si guarda alla bilateralità da una prospettiva di secondo welfare: da un lato, il tipo di "incastrò" osservabile fra le iniziative poste in essere dai diversi organismi bilaterali territoriali, le rispettive cornici nazionali e il Servizio Sanitario Nazionale; dall'altro, il livello di innovazione riscontrabile in queste iniziative.

Nel complesso, l'immagine che emerge è quella di un "doppio incastrò". Se e quando si registra offerta sanitaria da parte degli organismi bilaterali, le risorse sono effettivamente convogliate a copertura di aree lasciate scoperte tanto dal sistema sanitario pubblico quanto dai fondi integrativi nazionali di categoria. Nel settore edile, in assenza di un fondo nazionale di categoria, il tema è essenzialmente quello dell'incastrò rispetto al SSN. Le prestazioni più comuni (cure e protesi odontoiatriche, protesi oculistiche e acustiche) possono senza dubbio essere qualificate come integrative di quanto offerto dal Servizio Sanitario. I contributi per protesi ortopediche, cure termali e eventuali *ticket* si configurano invece come prestazioni complementari. Gli interventi messi in campo più frequentemente dalle Casse agricole (contributi

per protesi odontoiatriche e oculistiche) si rivelano integrativi tanto rispetto al fondo categoriale nazionale quanto rispetto al SSN. Discorso analogo vale per le prestazioni più comunemente erogate dagli Enti del terziario e del turismo (protesi oculistiche, acustiche e ortopediche) che non sono incluse nel pacchetto dei principali fondi nazionali di categoria. Nel caso dei servizi, solo due enti regionali, entrambi afferenti al settore Vigilanza Privata, erogano welfare sanitario: si tratta dell'ente veneto, che offre ai dipendenti un rimborso per l'acquisto degli occhiali (non coperti né dal SSN né dal fondo nazionale FA-SIV), e dell'ente lombardo, che eroga un contributo di solidarietà ai dipendenti colpiti da patologie gravi. Mentre la variabilità delle prestazioni fra settori può in larga parte essere ricondotta ai diversi pacchetti di prestazioni offerti dai rispettivi enti bilaterali nazionali (il livello locale sembra evitare sovrapposizioni con quello superiore) e alla composizione della forza lavoro, resta da indagare se la variabilità (per non dire la vera e propria frammentazione) territoriale sia effettivamente la conseguenza di una risposta "ritagliata" su domande locali differenziate. Allo stesso tempo, sulla base dei dati raccolti nelle otto regioni esaminate, alla domanda se le azioni avviate nel campo della tutela della salute vengano realizzate attraverso l'adozione di strumenti nuovi e/o per dare risposta ai "nuovi rischi", non si può non

dare una risposta ancora in larga misura problematica. Lo strumento più diffuso consiste infatti nella semplice erogazione monetaria, mentre l'attivazione di collaborazioni con altri attori del territorio per la fornitura di un servizio rimane un'esperienza rara. Inoltre, i bisogni sanitari cui viene offerta una risposta sono quelli che ricadono negli ambiti dell'assistenza tradizionalmente poco tutelati dal nostro SSN (emblematico il caso delle cure odontoiatriche). Forse qualche elemento di innovazione più interessante emergerà in quei territori che hanno dato vita, negli ultimi anni, a veri e propri fondi bilaterali socio-sanitari territoriali. Un'esperienza particolarmente significativa nel settore artigiano: dal 2013 San.In.Veneto si è posto *in alternativa* al fondo nazionale di categoria, così come SIA3, il fondo categoriale concepito a Trento, in collaborazione con una mutua locale; infine, il più recente WILA, il fondo Welfare Integrativo Lombardo Artigiani, che, costituito nel 2015, si pone invece *a integrazione* del fondo integrativo nazionale, cercando di colmarne in parte le lacune come quelle relative all'assistenza odontoiatrica e al sostegno ai lavoratori che debbano sostenere il pagamento di rette per genitori ricoverati in Residenze Sanitarie Assistenziali.



Henri de Toulouse-Lautrec - Divan Japonais (1893) - Color Lithography, 80,8x60,8 cm - © Herakleidon Museum, Athens Greece

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

**LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA**

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

LA MUTUALITÀ DI TERRITORIO: IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO NELLA SANITÀ INTEGRATIVA

di Barbara Payra, Laboratorio "Percorsi di secondo welfare" (Centro Einaudi)

La mutualità sanitaria: inquadramento storico e normativo

Le Società di Mutuo Soccorso (s.m.s.) sono organismi storici che iniziarono a diffondersi in tutta Europa nel periodo della Rivoluzione Industriale, con lo scopo di garantire un sussidio ai soci e ai loro familiari, in caso di imminente necessità (morte, malattia, infortunio).

In Italia, nel **1886**, fu promulgata la **Legge 3818** che riconosceva alle società di mutuo soccorso la possibilità di acquisire personalità giuridica. Tra la fine dell'800 e l'inizio del '900, le società di mutuo soccorso si moltiplicarono e iniziarono a rivestire un ruolo di primaria importanza per la salute dei cittadini. Nel 1904, si contavano 6.535 società di mutuo soccorso, per un totale di 926.027 soci nell'intera penisola, con una maggiore concentrazione nei territori di Piemonte e Liguria.

Dopo questi anni di florida crescita e in seguito alla creazione delle prime Casse nazionali di assicurazione e tutela dei lavoratori, le mutue iniziarono a ridimensionarsi, finché, già a partire dal periodo fascista e soprattutto dal **1978**, quando la **legge n. 833** istituì il Servizio Sanitario Nazionale, persero il loro ruolo fondamentale nella tutela della salute dei cittadini e molte di esse si sciolsero o ridussero notevolmente le proprie attività.

Questa fase discendente perdurò fino agli anni '90, quando fu adottata una serie di provvedimenti normativi che ristabilirono alcuni principi nelle attività di competenza delle società di mutuo soccorso: le mutue sono state riconosciute

sia dal **D.lgs. 502/1992** (che ha previsto la costituzione dei fondi sanitari integrativi), sia dal **D.lgs. 229/1999** come organismi autorizzati a istituire e gestire i fondi sanitari integrativi. In seguito, nel dicembre 2012, è stato convertito in legge il **D.L. 179 del 18/10/2012** che, all'articolo 23 ("Misure per le società cooperative e di mutuo soccorso"), contiene aggiornamenti alla legge 3818 del 1886, tuttora in vigore. Il provvedimento prevede che le SMS siano iscritte nella sezione delle imprese sociali nel Registro delle Camere di Commercio e che siano automaticamente inserite in un'apposita sezione nell'Albo delle cooperative sociali. Si provvede altresì a ridefinire le attività di competenza delle SMS. L'articolo prevede inoltre nuovi istituti, richiesti dal movimento mutualistico, per consentire alle società di operare attraverso "mutualità mediata" o indiretta, atta ad aiutare le piccole società a svolgere le attività istituzionali.

I principi e gli ambiti di attività delle SMS

La mutualità volontaria si basa su 8 principi principali: natura non lucrativa, porta aperta, centralità del socio, recesso unilaterale a favore del socio (assistenza per tutta la vita), mutuo aiuto e solidarietà, partecipazione democratica, controllo e trasparenza, responsabilità sociale.

Nella Giornata Nazionale della Mutualità, svoltasi a Venezia il 18 aprile 2015, la FIMIV (Federazione Italiana Mutualità Integrativa Volontaria) ha presentato il testo del **Codice Identitario per le Società di Mutuo Soccorso** che rappresenta la Carta dei valori e degli elementi distintivi delle società di mutuo soccorso. Attraverso l'emanazione del documento, la Federazione intende mettere in luce i principi distintivi,

gli ambiti di attività, l'organizzazione e la gestione mutualistica delle mutue "pure", che agiscono cioè senza scopo di lucro, con finalità socio-assistenziali e a vantaggio di tutta la comunità.

Nel rispetto di questi tradizionali principi della mutualità pura, le mutue che operano in Italia si muovono sostanzialmente lungo tre linee operative:

- **Forme di assistenza ai privati.** È la linea più tradizionale, attraverso la quale le mutue coprono variegati bisogni sanitari, in diversi settori di intervento (ricoveri, diagnostica, specialistica ambulatoriale, odontoiatria, servizi socio-sanitari, indennità malattia, infortuni...).
- **Fondi sanitari aziendali** per una o più imprese. Come anticipato, le SMS sono soggetti abilitati alla costituzione di Fondi Sanitari Integrativi del Servizio Sanitario Nazionale (d.lgs. 502 del 30 dicembre 1992, art. 9).
- **Accordi collettivi**, attraverso i quali aziende, associazioni e sindacati, anche senza intervenire economicamente, possono agevolare l'adesione a una SMS da parte dei propri dipendenti ed associati.

Il contesto europeo: verso un nuovo Statuto della Mutualità Europea

Le società di mutuo soccorso non si limitano ai confini della nostra penisola, ma, sin dal periodo della Rivoluzione Industriale, si sono sviluppate anche negli altri Paesi europei. Dove i sistemi sanitari non sono universalistici come in Italia, ma si fondano su assicurazioni sociali di malattia (Austria, Belgio, Germania, Francia) le mutue ricoprono un ruolo ancor più rilevante nella fornitura di assistenza sanitaria e sociale ai cittadini. Complessivamente, le mutue svolgono una parte importante nell'economia dell'Unione Eu-

ropea, fornendo assistenza sanitaria, servizi sociali e servizi assicurativi a costi accessibili a oltre 160 milioni di cittadini europei; rappresentano oltre 180 miliardi di euro in premi assicurativi e danno lavoro a oltre 350.000 persone nell'Unione.

Il Parlamento Europeo, il 14 marzo 2013, ha votato all'unanimità il parere d'iniziativa sullo **Statuto della Mutualità**, con il quale si chiede alla Commissione Europea di procedere all'emanazione di un Regolamento sullo statuto. Nel documento viene riconosciuto alle mutue un ruolo di attori fondamentali nell'economia sociale internazionale, in quanto "organizzazioni solide e sostenibili che hanno resistito bene alla crisi finanziaria in tutte le economie e hanno contribuito a un mercato più resistente e diversificato, in particolare nel settore delle assicurazioni e della protezione sociale; [...] le mutue sono particolarmente attive nel campo dell'invecchiamento della popolazione e dei bisogni sociali".

A sostegno di questa risoluzione, ha giocato un ruolo significativo **l'Associazione internazionale della Mutualità (AIM)**, un'organizzazione che unisce 62 mutue e fondi sanitari in 27 Paesi europei ed extra-europei. A fare da precursori alla collaborazione transfrontaliera tra mutue, troviamo alcuni accordi tra mutue italiane e francesi, quali quello tra Mutua Cesare Pozzo e **Harmonie Mutuelle** che nel 2010 hanno costituito una società cooperativa europea denominata "**Fondo Salute**" e il gemellaggio tra la Mutua Pinerolese e **Adrea Mutuelle**, mutua francese, con l'obiettivo di condividere buone pratiche e costruire modelli di assistenza condivisi.

La mutualità mediata e la rete tra mutue

Come anticipato poco sopra, tra le principali novità introdotte dall'articolo 23 del D.L. 179 del 18/10/2012 ("Ulteriori misure per la crescita del Paese"), troviamo un importante passaggio che riguarda la possibilità per le mutue di svolgere le attività istituzionali previste dall'articolo 1 della L. 3818/1886 attraverso "**mutualità mediata**" o indiretta.

Questa misura vuole essere di aiuto alle piccole SMS che non dispongono di condizioni finanziarie, patrimoniali e organizzative tali da garantire ed erogare le prestazioni attraverso una gestione diretta. Queste società, pur rimanendo autonome, possono avvalersi di una gestione mediata (parziale o totale) delle proprie attività: la gestione mediata si fonda sull'instaurazione di un rapporto associativo tra la società ricevente (società associata) e un'altra società di mutuo soccorso più patrimonializzata e strutturata (società associante).

La collaborazione con il mondo della cooperazione

Società di mutuo soccorso e cooperative sono incentrate sui medesimi valori di mutualità e solidarietà. A sigillo di questo sodalizio sociale è stato siglato, nel marzo del 2008, un protocollo d'intesa tra FIMIV e Legacoopsociali. Da questa collaborazione, a fine 2010, è scaturito il progetto Legacoop Salute, con l'obiettivo di promuovere un'azione integrata tra cooperazione sociale, cooperazione medica, società di mutuo soccorso e altri attori del privato sociale e dell'associazionismo nel campo dell'assistenza e della prevenzione sanitaria.

Numerosi e variegati sono gli esempi di collaborazione tra SMS e cooperative: dalla creazione di fondi integrativi dedicati alla realizzazione di progetti comuni, alla collaborazione e convenzione con centri medici e poliambulatori sociali.

Oltre alla variegata offerta di piani sanitari e assistenziali riservati al mondo della cooperazione, le SMS e le cooperative offrono esempi di collaborazione in progetti innovativi e di utilità sociale. A titolo esemplificativo, possiamo citare il progetto **"A casa mia"**, un'iniziativa di assistenza domiciliare e ospedaliera, lanciata nel 2010 sul territorio di Varese e riservata ai soci delle SMS aderenti (Mutua Cesare Pozzo, Moa Varese, Soms Vigiù e Sos Malnate).

Altre forme innovative di collaborazione sono presenti all'interno di **centri medici e poliambulatori sociali**, il cui obiettivo è fornire servizi di alta qualità e professionalità a tariffe economicamente accessibili. È questo il caso del Poliambulatorio Jenner a Milano, aderente a Welfare Italia Servizi, e gestito dal **Consorzio Farsi Prossimo Salute** del gruppo Caritas Ambrosiana. Come partner del progetto, troviamo **Fondo Salute s.c.e.**, la società cooperativa europea costituita da Mutua Cesare Pozzo e Harmonie Mutuelle, e la stessa Mutua Cesare Pozzo.

L'integrazione tra Mutuo Soccorso e Credito Cooperativo

La storia delle mutue si intreccia con quella della cooperazione, e di conseguenza con quella della cooperazione al credito.

Attualmente, sono numerose le iniziative di mutualità sanitaria integrativa promosse dalle Banche di Credito Cooperativo e dalle Casse Rurali. I progetti

sviluppati dalle BCC nell'ambito del mutuo soccorso seguono essenzialmente due modelli: il modello **"make"**, in cui le BCC costituiscono una mutua ex novo e la gestiscono direttamente a beneficio di soci e clienti; o il modello **"buy"**, nel quale le BCC sanciscono accordi di collaborazione con società di mutuo soccorso già esistenti e ben radicate sul territorio in cui si sviluppano le iniziative. Questa tipologia progettuale, seppur minoritaria rispetto al modello **"make"**, è in espansione in alcune aree, quali l'Emilia Romagna, dove Emilbanca, Banca Centro Emilia e Banco Emiliano collaborano con la mutua **Campa** di Bologna e il Credito Cooperativo Reggiano lavora con la **Mutua Nuova Sanità** di Reggio Emilia.

Progetti di mutualità territoriale dedicata: collaborazioni con Fondazioni non profit

Tra i tanti soggetti non profit con cui collaborano le SMS, un'attenzione particolare va riservata al rapporto con le Fondazioni. Tra i progetti sociali recentemente realizzati, volti alla cura sanitaria di soggetti deboli, è di riferimento il fondo di mutualità territoriale promosso dalla **Fondazione Welfare Ambrosiano** (FWA), un Piano sanitario integrativo rivolto alle famiglie. La **Mutua Cesare Pozzo** gestisce il Piano nelle sue tre articolazioni (mirate, rispettivamente, a minori, donne e anziani).

Il rapporto con le istituzioni pubbliche

La spinta verso una più ampia collaborazione tra istituzioni pubbliche e enti mutualistici è particolarmente evidente nella possibilità di istituzione di **"fondi aperti"** promossi da enti territoriali, quali Regioni, Province Autonome e Comuni, e gestiti in compartecipazione con organismi privati di comprovata esperienza nel settore socio-sanitario, quali le socie-

tà di mutuo soccorso. La realizzazione di questo tipo di fondi permetterebbe l'acquisizione di un numero elevato di aderenti e renderebbe possibile l'accesso all'assistenza sanitaria integrativa anche ai cittadini sprovvisti di copertura contrattuale, quali lavoratori autonomi, pensionati, studenti, casalinghe, disoccupati, che altrimenti sarebbero esclusi da qualsiasi forma di previdenza sanitaria complementare su base occupazionale. Il carattere solidaristico di tale assistenza sarebbe inoltre maggiormente garantito dalla sorveglianza dell'ente pubblico istitutivo del fondo stesso.

Un caso rilevante di collaborazione tra soggetti pubblici ed enti mutualistici e cooperativistici è quello di **Mutua Ligure**, nata nel marzo del 2013 per iniziativa di FIMIV, Legacoop Liguria e Mutua Cesare Pozzo, con il riconoscimento e la partecipazione della Regione Liguria. L'idea di costituire un fondo territoriale è scaturita dall'esempio fornito dalla **Cooperazione trentina**, che già nel 2011 aveva creato un fondo sanitario dedicato alle prestazioni sanitarie per 18.000 lavoratori delle cooperative trentine. Da quest'esperienza locale si è poi sviluppata l'iniziativa nazionale di Confcooperative che ha dato i natali alla SMS **Cooperazione Salute**.

Un altro tentativo in questa direzione è stato compiuto nella **Regione Piemonte**, che ha strutturato un accordo con le mutue del territorio che forniscono direttamente assistenza socio-sanitaria (**Società Mutua Pinerolese**, **Consorzio Mutue Novara** e **Solidea**).

Riflessioni conclusive

A conclusione di quest'analisi, appare evidente come – seppur le società di mutuo soccorso ricoprano ancora un ruolo marginale nell'assistenza sanitaria integrativa italiana – possano esservi per esse

crescenti spazi di intervento, che la sanità pubblica non riesce a coprire in forma autonoma. Innanzitutto, come illustrato nel paragrafo precedente, si apre la possibilità di promuovere fondi territoriali aperti in cui enti pubblici e privati non profit collaborino allo scopo di assicurare alti livelli di copertura sanitaria. Le risorse raccolte attraverso il fondo territoriale potrebbero andare a copertura di prestazioni extra LEA, in particolar modo per le **cure odontoiatriche**, andando così a colmare un settore in cui l'intervento del SSN è stato da sempre carente e scarsamente coperto da polizze sanitarie di base.

Altro settore in cui l'intervento pubblico è largamente insufficiente e in cui è sempre più necessario un ricorso all'assistenza sanitaria integrativa è il campo dell'**assistenza socio-sanitaria**, dato l'invecchiamento della popolazione e l'incremento di persone in stato di non autosufficienza, che necessitano di interventi misti in cui le prestazioni sanitarie si sommano ad azioni di protezione sociale.

Nonostante questi spazi emergenti e nuove prospettive che paiono delinearsi per il mondo dell'assistenza sanitaria integrativa, vi è pur sempre il problema della **sostenibilità finanziaria** di tali operazioni e l'improbabilità che le sole società di mutuo soccorso possano coprire i bisogni di cure odontoiatriche e di non autosufficienza dei cittadini italiani.

Ad oggi, uno dei limiti delle società di mutuo soccorso è il loro **limitato bacino di utenza** che non supera le 400.000 persone tra soci e familiari iscritti. Altra grossa difficoltà per le mutue è rappresentata dalla concorrenza con le grandi **compagnie di assicurazione**, ma soprattutto con le cosiddette "**mutue spurie**", società che godono degli incentivi fiscali degli

enti *non profit*, non condividendone, però, le finalità mutualistiche e solidaristiche.

Nonostante queste criticità e le non poche sfide aperte, dall'analisi svolta risulta che le SMS dimostrano un'evidente **volontà** di fornire prestazioni sanitarie e socio-sanitarie effettivamente integrative di quanto attualmente offerto dal SSN e/o dai grandi fondi contrattuali nazionali e di offrire proposte per estendere la copertura sanitaria anche alle fasce di popolazione tuttora non coperte da fondi contrattuali o escluse per limiti di età. Altro punto di forza delle mutue è il forte **legame con il territorio** e la loro capacità di lavorare su progetti comuni di utilità sociale con altri soggetti del mondo pubblico e del privato sociale. Le iniziative messe in campo, seppur ancora a livello embrionale, stanno dando prova di forte innovazione sociale e potenzialità di crescita futura.

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

**MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE**

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

MUTUALITÀ DI TERRITORIO: L'ESPERIENZA DELLA MUTUA PINEROLESE

di Francesca Gatti (Società Mutua Pinerolese)

Le Società di mutuo soccorso nascono nel 1948 grazie allo Statuto Albertino e in particolare in Italia la prima società è stata creata a Pinerolo.

Il concetto del mutuo soccorso prevede che alcune persone versino in un fondo comune delle somme allo scopo di soccorrere (non assicurare) quelle che si trovino in difficoltà per malattia o infortunio. **Il simbolo del mutuo soccorso** sono le mani unite, il soccorrersi vicendevolmente, darsi una mano ma anche dare la mano: fare un patto nel nome della solidarietà.

Le differenze sostanziali tra mutuo soccorso e assicurazione sono:

- Le società di mutuo soccorso sono società di persone senza fini di lucro che assistono i soci per tutta la vita. Non interrompo mai il rapporto associativo; solo il socio può farlo.
- Le assicurazioni sono imprese commerciali che devono trarre profitto dalla loro attività: interrompono il rapporto ad una certa età e comunque quando "vogliono".

I caratteri distintivi di una società di mutuo soccorso sono primo fra tutti la responsabilità individuale e collettiva di comportamenti sociali corretti e responsabili. La consapevolezza che alcune azioni penalizzano tutti i soci porta a modificare i comportamenti scorretti. Inoltre l'assenza di profitto, la non esclusione e infine l'attenzione ai bisogni presenti e futuri (intergenerazionalità) ovvero la condivisione solidale del bisogno, rappresentano altrettanti tratti costitutivi e caratterizzanti.

Le mutue sanitarie sono una risorsa in quanto è un privato non profit che rappresenta un gruppo di cittadini auto organizzati e responsabili; ma è anche uno

strumento, perché non è un'organizzazione basata sul volontariato, ma una rete organizzata sul territorio per dare risposte alle esigenze e ai bisogni emergenti della popolazione rimodulandosi velocemente su di essi.

La Società Mutua Pinerolese nasce nel gennaio del 1996, vent'anni fa, dalle società di mutuo soccorso del territorio. Aderisce alla Federazione Italiana della Mutualità Integrativa Volontaria (FIMIV) e fa parte del Consorzio MU.SA (Consorzio Mutue Sanitarie) a cui aderiscono nove mutue che rappresentano l'eccellenza in questo settore e si occupano esclusivamente di assistenza sanitaria integrativa.

È un'associazione "non profit" che rivolge la sua attività a tutti i cittadini. Si sostiene con le sole quote sociali e per necessità finanziarie straordinarie è appoggiata da **Banca Popolare Etica**. È una mutua pura, a differenza di quelle riassicurate e quindi appoggiate o "fatte" da assicurazioni che vengono dette mutue spurie. Alla Mutua aderiscono attualmente più di 4000 Soci che usufruiscono di una o più assistenze.

La Società Mutua Pinerolese eroga assistenza nel settore sanitario e socio-sanitario, ed ha un Fondo Sanitario Pluraziendale.

Il settore socio-sanitario è la punta di diamante della sua attività con l'Assistenza Ospedaliera e Domiciliare. Quest'anno è stato firmato un protocollo d'intesa con l'Assessorato alle Politiche Sociali della Regione Piemonte rispetto a tale assistenza. È la prima volta in Italia che viene dato un riconoscimento istituzionale all'attività delle mutue sanitarie.

Le prestazioni, ovvero 240 ore di assistenza diurna o notturna in ospedale e 90 ore di assistenza domiciliare diurna, intendendo con questa una cura della persona, vengono fornite in maniera diretta: ovvero,

il socio chiama il nostro ufficio e noi mandiamo il personale di aziende autorizzate dalle ASL – cooperative che già svolgono attività per i consorzi socio sanitari – a svolgere assistenza in ospedale o a domicilio. L'assistenza ospedaliera sembra di per sé un controsenso, ma in realtà riscuote molto successo. Molte sono le persone anziane iscritte, questo perché una volta di più si viene ricoverati in ospedali di grandi città e per gli anziani che abitano nei paesi, ad esempio delle Valli alpine, diventa estremamente complicato raggiungere determinati ospedali. Non c'è possibilità di trasporto diretto e ciò comporta impiegarci quasi tutto il giorno. Avere un'assistente vicino al proprio caro malato vuol dire poter sapere come sta, se ha mangiato, essere in contatto, tranquillizzarsi. Questo ovviamente agevola anche i figli che spesso devono prendere più ore di permesso per accompagnare un genitore a trovare l'altro.

Per quanto riguarda l'assistenza domiciliare si tratta di servizi di cura alla persona effettuati da personale qualificato, ma è anche un modo per evitare la cosiddetta porta girevole, ovvero il ritorno in ospedale per mancanza di cura adeguata una volta a casa (soprattutto se si è soli). Questo servizio permette anche di monitorare la ripresa della persona ed eventualmente, grazie anche al protocollo firmato, attivare i servizi socio sanitari pubblici, se si necessita di maggiore supporto.

Ospedali lontani – figli lontani – permessi o ferie per assistere i genitori anziani – permessi per accompagnare un genitore a trovare l'altro ricoverato, spesso tutto questo ricade sulla donna. L'assistenza ospedaliera e domiciliare è dunque anche uno strumento utile per la conciliazione dei tempi famiglia/lavoro/cura, ambito nel quale le donne sono più penalizzate. Di fatto, dati alla mano, emerge che tra gli iscritti

ci sono più donne più attente a questo tipo di necessità/opportunità.

Per quanto riguarda il settore sanitario, la Mutua Pinerolese offre il rimborso del 100% dei ticket, centri convenzionati medici e dentisti e il rimborso secondo tariffario di visite, analisi e alta diagnostica effettuate nelle strutture private. Come si evince, con il rimborso al 100% si predilige il settore pubblico: lo stile della Mutua Pinerolese prevede di integrare e non sostituire il SSN. Con questo tipo di assistenza si vuole venire anche incontro a quelle famiglie che fanno parte della fascia di reddito sui 30 mila euro all'anno, che facilmente possono scivolare e andare in carico ai servizi sociali in presenza di un evento sanitario importante. In questo momento di crisi, in cui una parte dei cittadini rinuncia al diritto alle cure, è molto importante che tra pubblico e privato sociale, soprattutto non profit, ci sia una coprogettazione delle risposte da fornire, che porti a una coproduzione di servizi soprattutto tra mutue e cooperative, in quanto soggetti affini come scopo sociale e presenti sul territorio.

La forza della Mutua Pinerolese sta nell'attivare servizi di prossimità e di comunità sul territorio lavorando con altri soggetti: pubblico, cooperative, fondazioni, associazioni di volontariato, altre società di mutuo soccorso; creando una vera e propria rete.

La Mutua Pinerolese oggi ben rappresenta un modello di territorialità forte, sviluppato su più fronti attraverso convenzioni o collaborazioni. Ha attivato la mutualità mediata con alcune società del territorio: Bricherasio, Vinovo e Barge e con Mutua Salute espressione della CNA. Collabora con diverse associazioni di volontariato Avass, Anapaca e Centro Coordinamento Val Pellice che racchiude una trentina di associazioni. Queste collaborazioni sono mol-

to importanti nell'integrazione dei servizi a domicilio, sia perché alcune volte i Soci hanno bisogno più di compagnia che di assistenza, sia perché, nel caso di associazioni come l'Anapaca, sono in grado di fornire supporto informativo e psicologico per i malati terminali e le loro famiglie. Nel corso degli ultimi anni la Mutua Pinerolese ha stipulato alcune convenzioni al fine di facilitare la conoscenza del mutualismo e l'iscrizione ad alcune assistenze con organizzazioni quali la Novacoop, l'Acli Torino e Cuneo e la FAP, la Confartigianato con la relativa organizzazione Anap, con la Cna pensionati e con il Fondo Mutualistico Solideo.

Per quanto impegnata sul territorio, la Mutua Pinerolese è attenta a cosa succede in Europa e nel febbraio del 2015 ha sottoscritto un accordo di collaborazione con una grande mutua francese: Adrea Mutuelle. Da alcuni anni si parla di uno statuto della mutualità europea, ma è sempre stato rinviato e oggi è stato depennato dall'Agenda. L'AIM (Associazione Internazionale Mutualità) sta lavorando per trovare una soluzione alternativa. Tra quelle possibili, la proposta della Federazione Mutue Francesi di formare gruppi europei di mutue, cosa che Adrea, aderente alla Federazione, ha già avviato. Infatti, oltre che con la Mutua Pinerolese, ha sottoscritto collaborazioni con realtà mutualistiche della Svizzera, del Portogallo e della Germania.

In aggiunta a quanto finora citato, la Mutua Pinerolese ha avviato convenzioni particolari per la prestazione di servizi domiciliari di assistenti familiari e operatori socio sanitari con le cooperative che operano sul territorio, in particolare dell'ASL TO3 e che hanno anche voluto aderire al nostro Fondo mutualistico Pluraziendale, condividendo fino in fondo lo spirito solidaristico alla base della mutualità. Queste coo-

perative operano già per le ASL e per gli Enti gestori dei servizi sociali. In questo modo il socio, che per vari motivi usufruisce già di assistenza tramite gli enti pubblici, può proseguire le ore di assistenza con la stessa persona tramite la SMP e la Mutua Pinerolese fornisce personale certificato in quanto le cooperative sono accreditate presso gli enti pubblici rispettando i criteri richiesti per svolgere tali servizi.

La Mutua Pinerolese ha costituito nel 2013 un Fondo Sanitario Integrativo al S.S.N. che è regolarmente iscritto all'Anagrafe dei Fondi Sanitari del Ministero e consente le detrazioni fiscali previste dalla legge.

Per quanto riguarda il Fondo Aziendale è consentita l'adesione alle stesse condizioni anche per i familiari. Inoltre, fermo restando lo standard di prestazioni equipollenti rispetto a quanto richiesto dai contratti nazionali, è possibile calibrare il Fondo sulle esigenze dei lavoratori dell'azienda aderente.

Infine, si sta lavorando con Idea Lavoro affinché, laddove vengono attivati ammortizzatori sociali per dipendenti licenziati da un'azienda seguiti per un paio d'anni, questi possano essere iscritti al Fondo Pluriaziendale per poter godere di benefici sanitari nel periodo di transizione, non potendo più usufruire dei servizi sanitari concessi dal contratto nazionale.

Per il prossimo futuro si intende promuovere il protocollo firmato con l'Assessorato regionale alle Politiche Sociali come strumento di aiuto per le famiglie, ma anche come veicolo di divulgazione della mutualità. Si intende lavorare con i gruppi di auto mutuo aiuto, sia garantendo assistenza al familiare caregiver sia sostituendolo e quindi consentendo al

malato di rimanere presso la propria abitazione. Si è orientati ad operare per rientrare nel welfare aziendale, sia come ammortizzatore sociale sia come assistenza ospedaliera e domiciliare, conciliando quindi i tempi di lavoro e di cura della famiglia. Per quanto riguarda la non autosufficienza, la Mutua Campa del Consorzio Mu.Sa ha attivato quest'anno una prima forma di assistenza, su cui ovviamente non siamo ancora in possesso di dati perché troppo presto per fare un bilancio. Altre mutue, come Insieme Salute Milano, si stanno muovendo in tal senso, quindi è possibile a breve pensare che ci sarà una proposta del Consorzio Mu.Sa sul Long Term Care.

La nostra volontà è di lavorare sulla diffusione del mutualismo, un concetto storico che oggi più che mai può rappresentare una risposta ai bisogni emergenti dei cittadini: sicuramente tramite l'attuazione delle direttive del Protocollo firmato con la Regione Piemonte, ma non solo, è e sarà una volta di più fondamentale creare sinergie con il terzo settore e altri componenti della società civile per far crescere la consapevolezza di questo importante strumento di tutela.

Infine, sempre in quest'ottica, da anni vengono fatti incontri sul mutualismo presso centri incontri e Università della Terza Età e quest'anno è stata avviata una collaborazione con una scuola elementare di Pinerolo che ha portato alla pubblicazione di un libro per bambini delle scuole elementari che tratta l'argomento del mutuo soccorso ed è stato illustrato dagli alunni.

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

**IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO**

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

IL FONDO SOLIDEO E LA SOCIETÀ DI MUTUO SOCCORSO ED ISTRUZIONE DEL SOCIALE SOLIDEA DI TORINO

di Cristina Cappelli (Società di Mutuo Soccorso Solidea)

Nel 2010 un gruppo, pioneristico, di cooperative sociali ha deciso di ampliare il campo delle opportunità mutualistiche da offrire ai propri soci lavoratori per rispondere ed arricchire la mutualità interna come uno dei capisaldi dell'essere cooperativa sociale.

L'origine delle scelte effettuate trova il suo riferimento nella storia che viene da lontano: le Società di Mutuo Soccorso.

Veniamo da lontano... Il 15 aprile 1886 fu promulgata la legge 3818 che riconosceva alle società di mutuo soccorso la possibilità di acquisire la personalità giuridica. Furono dettate le condizioni essenziali alle quali le società avrebbero dovuto attenersi nei rapporti con lo stato e con le sue istituzioni: il soccorso ai soci come finalità, il risparmio come mezzo, la mutualità come vincolo. La legge specificò molto chiaramente all'art. 1 le finalità operative: "assicurare ai soci un sussidio, nei casi di malattia, d'impotenza al lavoro o di vecchiaia; venire in aiuto alle famiglie dei soci defunti". L'art. 2 aggiungeva: "Le società di mutuo soccorso potranno inoltre cooperare all'educazione dei soci e delle loro famiglie; dare aiuto ai soci per l'acquisto degli attrezzi del loro mestiere ed esercitare altri uffici propri delle istituzioni di previdenza economica".

In termini molto pratici, il principio ispiratore per istituire la cassa di mutuo soccorso a favore di tutti in caso di malattia, vecchiaia e morte è stato sintetizzato con "mettere via un lira al mese per quando servirà una lira al giorno", un modo per guardare al Futuro attraverso un Patto Mutualistico tra le persone, che definisce vantaggi e obblighi reciproci.

Così, nel caso della nostra esperienza, nel 2011 si sono costituiti Il Fondo Solideo e la Società di Mutuo Soccorso Solidea. Il Fondo Solideo è un Fondo di Mutualità Integrativa Sanitaria, iscritto all'Anagrafe dei Fondi Sanitari istituita dal Ministero della Salute (ai sensi dell'art 9 del D. Lgs 502/92). La Società di Mutuo Soccorso Solidea è una società di mutuo soccorso ai sensi della Legge 3818/1886 e delle sue recenti modifiche del 2012. Entrambi sono strumenti mutualistici e aderiscono alla FIMIV (Federazione Italiana Mutualità Integrativa Volontaria).

Richiamiamo più in dettaglio, benché solo per titoli, i principali compiti e obiettivi dei due fondi:

SOLIDEO:

- Fondo di mutualità sanitaria rivolto esclusivamente ai lavoratori delle aziende che si associano al fondo, e alle loro famiglie;
- Proposta mutualistica di welfare aziendale;
- Assolvimento contrattuale di quanto convenuto nei contratti collettivi nazionali di lavoro del settore cooperativistico che prevedono assistenza sanitaria integrativa;
- Cassa di mutuo soccorso a cui si accede per far fronte a problemi di salute.

Il Fondo è regolato anche dalla Reciprocità: versamento delle quote sia dell'azienda che del lavoratore (volontaria)

Al Fondo aderiscono 1400 lavoratori, mentre si contano 22 aziende aderenti. L'offerta di servizi si articola in quattro piani assistenziali, con costi che variano da un minimo di € 60 annui ad un massimo di € 240 annui.

I servizi inclusi nei diversi pacchetti comprendono:

- Rimborsi ticket;
- Assistenza odontoiatrica;
- Rimborsi visite private alta diagnostica;
- Sussidi per ricoveri ospedalieri (+ parto e day hospital).

SOLIDEA:

- Mutuo soccorso tra tutti coloro che si iscrivono (principio della porta aperta per tutti);
- Servizi ai soci attraverso opportunità mutualistiche e sociali;
- Rete di prossimità per i soci;
- 750 soci iscritti;
- Iscrizione + quota annuale € 20;
- Attività di prevenzione (camper oftalmico, prevenzione Ictus, ecc);
- Centri convenzionati (tessera della salute);
- Sussidi ai familiari in caso di decesso;
- Borse di studio;
- Gruppo di acquisto collettivo;
- Assistenza legale con Movimento Consumatori;
- Assistenza fiscale con ACLI;
- Rivista trimestrale SOLIDEA con Edizioni ARCA;
- Per il futuro: Assistenza Ospedaliera e Domiciliare;

La Mutualità in tempo di crisi economica e di appartenenza sviluppa:

Mutuo soccorso tra soci (cassa di mutuo soccorso a cui accedo nel momento del bisogno e serve a tutti): reciproca solidarietà & solidarietà organizzata; ascolto e accompagnamento alla soluzione dei problemi; gestione democratica delle risorse; non

adozione di politiche di discriminazione dei rischi. Svolge dunque un ruolo effettivamente sussidiario ed integrativo rispetto al SSN universalistico pubblico, basato su una relazione di fiducia (corretto uso delle risorse) e sulla concezione condivisa della Salute come bene prezioso da salvaguardare.

Oltre alla dimensione della soddisfazione del bisogno del singolo ha rilievo quella della collettività associata per salvaguardare bene comune (mutualità integrativa sanitaria). Anche i benefici del welfare aziendale assumono una funzione sociale collettiva: sono generativi di un miglioramento complessivo del benessere della comunità e della presa in carico della «propria salute» da parte dei cittadini.



La revue blanche

bi-mensuelle

le n° 60 cent.

12 francs par An

1 rue Laffitte

Paris

Charpentier et Fasquelle, éditeurs
11, rue de Grenelle



Imp. E. Guéhenrot, Paris

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

**WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE**

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

WELFARE INTEGRATIVO E SISTEMA DELLE IMPRESE ARTIGIANE

di Filippo Provenzano (Segretario regionale CNA Piemonte)

L'opportunità di questo confronto consente di poter fare qualche considerazione e dare qualche notizia su cosa facciamo come sistema associativo sul tema del welfare.

Si tratta di un'opportunità perché solitamente, quando si immagina di declinare il tema del welfare a livello aziendale, si pensa a grandi aziende, spesso alle multinazionali e ai loro progetti di azione su vari ambiti legati alla c.d. responsabilità sociale di impresa, che si intreccia con particolari contratti interni e benefit.

C'è invece un mondo meno conosciuto o sconosciuto, come quello che rappresento, che invece si è dato, da decenni, un sistema che opera a vario titolo nel campo del welfare con numeri di beneficiari assolutamente considerevoli. La CNA è una primaria associazione che rappresenta l'impresa artigiana, in genere la piccola impresa, ma anche il mondo delle piccole industrie e dei professionisti al di fuori del sistema degli Ordini.

Gli ambiti di welfare che ci riguardano, su cui operiamo assieme ad altri, su cui stiamo sviluppando il nostro impegno, sono i seguenti:

- i servizi e le prestazioni erogate dagli enti preposti nell'ambito delle relazioni sindacali bilaterali;
- il ruolo presente e futuro dei Patronati;
- le misure pubbliche a sostegno dei lavoratori autonomi non compresi negli Ordini professionali.

Anzitutto occorre precisare che il sistema contrattuale dell'artigianato è intimamente intrecciato, anzi possiamo dire che è di fatto incardinato, in un sistema bilaterale di relazioni.

Il sistema contrattuale vede il CCNL e i contratti di secondo livello regionali; l'unica difformità riguarda storicamente il contratto dell'edilizia, che ha il livello provinciale al posto di quello regionale.

Quindi il confronto di secondo livello tra le associazioni artigiane e il sindacato dei lavoratori si svolge a livello di ambito territoriale e non in ambito aziendale.

Storicamente la necessità di un proprio contratto per l'artigianato si è affermata perché non potevano essere applicati all'impresa con dimensione ridotta i contratti dell'industria: la media di addetti per impresa artigiana è di circa 2,5 addetti.

Il sistema della contrattazione distinto dalla grande impresa si è poi sviluppato attraverso un processo di mutualizzazione, cioè la contrattazione si è sviluppata non solo sugli incrementi salariali, ma promuovendo l'organizzazione di servizi, prestazioni e provvidenze finanziate tra le parti e gestite da organismi paritetici: gli enti bilaterali che sono i soggetti che gestiscono i fondi.

In Piemonte è attivo l'EBAP, Ente bilaterale artigiano piemontese; a livello nazionale è attivo l'EBNA.

Per dare qualche numero: a livello piemontese nel 2015 vi aderivano oltre 16.000 imprese per quasi 61.000 lavoratori; a livello nazionale 157.000 imprese per oltre 627.000 lavoratori.

Si parla di adesione perché è un atto volontario da parte dell'impresa, incentivata dal fatto che il versamento pro lavoratore è inferiore rispetto l'ammontare monetario che diversamente l'impresa verserebbe in busta paga. Stiamo parlando di enti privatistici

che rispettano il principio costituzionale di libertà associativa.

In capo agli enti bilaterali vi sono diversi fondi:

- il Fondo di sostegno al reddito è quello che ha caratterizzato la necessità dell'avvio dell'ente stesso. Questo fondo è un ammortizzatore sociale, una simil cassa integrazione. Le recenti evoluzioni legislative portano a far diventare questo fondo istituzionalizzato.

Sempre nell'ambito dell'ente bilaterale, al di là dell'ambito degli ammortizzatori sociali, sono attivi:

- sostegno alle famiglie dei lavoratori quali:
 - sussidio per frequenza asili nido;
 - sussidio per studi universitari;
 - sussidio per test scolastici (scuole medie inferiori e superiori).

Tuttavia il fondo che riteniamo maggiormente significativo in termini di prestazioni e numero di beneficiari per quanto riguarda l'ambito socio assistenziale è SANARTI: parliamo di 500 mila lavoratori aderenti su una platea di 900 mila, 3000 fra titolari di impresa e loro familiari.

Sempre in campo sanitario esiste in Piemonte una specifica esperienza che è Mutua Salute, con numeri più ridotti ma significativi, rappresentando così un'alternativa possibile.

Quanto descritto completa il quadro per quanto attiene il comparto dell'artigianato.

Un'altra linea di azione della CNA nell'ambito del welfare è CNA CITTADINI. Essa rappresenta un campo rivolto ai cittadini che vede nel Patronato confederale EPASA – ITACO il suo fulcro. La recente riforma amplia la gamma di operatività dei patronati, consentendo ad essi di entrare a far parte di una rete pubblico/privato per offrire una molteplicità di servizi.

L'ultimo filone di azione, che al momento sta vedendo la CNA impegnata sotto il profilo politico-sindacale, è quello a favore dei lavoratori autonomi non compresi negli Ordini professionali. Il c.d. Jobs Act per i lavoratori Autonomi, di cui si è avviato l'iter legislativo (la CNA ha avanzato 10 PROPOSTE alla Commissione Lavoro della Camera dei Deputati), rappresenterà il quadro normativo necessario per intervenire in termini di welfare su questa categoria. In conclusione, dal quadro di questioni descritte emerge un interesse centrale e non marginale verso il tema del nuovo welfare per il nostro sistema associativo. Questo interesse conferma un tratto aggiuntivo e distintivo della nostra Confederazione: oltre ad essere un'associazione datoriale, conferma anche la sua identità di forza sociale.



Henri de Toulouse-Lautrec - Jane Avril (Before Letters) 1893 - Color Lithography, 124x91,5 cm - © Herakleidon Museum, Athens Greece

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

**SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E
BILATERALITÀ**

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

SINDACATO E SECONDO WELFARE, TRA CONTRATTAZIONE E BILATERALITÀ

di Marcello Maggio (Segreteria regionale CISL Piemonte)

Premessa

La discussione che spesso si sviluppa sul secondo welfare attiene alla sua natura, si tratta di welfare integrativo o anche sostitutivo del welfare pubblico? Senza addentrarci in interpretazioni ideologiche, con spirito più pragmatico, possiamo considerare che la contrattazione è utile anche per orientare e finalizzare il welfare onde evitare che l'estensione del secondo welfare non controllato metta in discussione il principio universalistico delle prestazioni, soprattutto in campo sanitario e assistenziale.

Contrattazione e bilateralità: l'esperienza

L'intervento della contrattazione sul welfare avviene su più livelli. La contrattazione di settore o di comparto è quella che ha dato origine a:

- I Fondi di Previdenza Complementare;
- I Fondi Interprofessionali per la Formazione Continua;
- I Fondi Sanitari Integrativi;
- I Fondi bilaterali per il Sostegno al Reddito.

Il welfare è entrato nei Contratti Nazionali. In alcuni settori si sono realizzate vere e proprie Casse Mutue (nel Credito, nei Trasporti, nei Telefonici...). Anche nei settori manifatturieri si stanno riproponendo nei rinnovi contrattuali discussioni sul welfare: ultimo esempio la proposta di Federmeccanica che propone di sostituire gli aumenti salariali contrattuali con prestazioni di welfare.

I rapporti di bilateralità sono molto sviluppati su questo tema, in particolare in alcuni settori quali l'Artigianato, l'Agricoltura, l'Edilizia. In particolare un accor-

do di bilateralità regionale nel comparto dell'artigianato prevede contributi economici per l'acquisto dei libri di testo, per l'iscrizione ai corsi universitari, per l'iscrizione all'asilo nido. L'accordo è particolarmente significativo perché i contributi sono indirizzati sia ai figli dei dipendenti che ai figli dei titolari d'impresa (il valore della bilateralità).

Anche la contrattazione di secondo livello, sia aziendale che territoriale, si è cimentata con il welfare integrativo. Consolidate sono le esperienze di contrattazione territoriale in edilizia e agricoltura; interessante l'esperienza, più recente, nel settore del Commercio e della Distribuzione a Cuneo, ove è aperta una contrattazione sul secondo welfare con argomenti particolarmente significativi nell'ambito socio-sanitario: sostegno alla maternità, spese sanitarie per i figli, contributo per la retta delle mense scolastiche, contributi per l'acquisto dei libri di testo, contributo per le attività educative dei figli, contributo per l'assistenza ai figli disabili.

Vi sono accordi aziendali che prendono in considerazione interventi sul welfare con sistemi innovativi:

esemplari quegli accordi che prevedono che il lavoratore possa decidere di sostituire parte del premio salariale aziendale in voucher spendibili in welfare scegliendo tra un menù di prestazioni predefinite.

Da ricordare infine che la legge di stabilità ha allargato la possibilità di detassare non solo gli aumenti salariali di produttività ma anche i contributi che sostengono il welfare.

L'ultimo ambito di intervento contrattuale è quello della contrattazione sociale territoriale con gli Enti Locali. Ogni anno in Piemonte vengono sottoscritti tra il Sindacato e i Comuni centinaia di accordi a protezione delle fasce più deboli della popolazione (famiglie in difficoltà, anziani, immigrati); accordi che prevedono in particolare sgravi dei contributi e delle tasse locali (per la casa, per gli asili nido, per i trasporti).

In conclusione un panorama ricco di contrattazione e bilateralità, un'esperienza che va consolidata e divulgata cercando di migliorare anche gli aspetti burocratici e procedurali nell'accesso alle prestazioni.



Henri de Toulouse-Lautrec - La Vache Enragée (Before Letters) 1896 - Color Lithography 70x57,5 cm
© Herakleidon Museum, Athens Greece



Henri de Toulouse-Lautrec - Le Jockey (1899) - Color Lithography, 51,1x35,5 cm - © Herakleidon Museum, Athens Greece

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E
BILATERALITÀ

**I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE**

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

I NUMERI DEL SISTEMA FORMATIVO PIEMONTESE

di Luciano Abburrà, Luisa Donato e Carla Nanni

L'Osservatorio Istruzione e Formazione professionale Piemonte 2015 è un rapporto annuale realizzato dall'IRES Piemonte in collaborazione e per conto della Regione Piemonte (Direzione Coesione sociale). Il Rapporto propone un'analisi integrata del sistema formativo piemontese: l'istruzione, dalla scuola materna all'università, e la formazione professionale. Attenzione viene dedicata anche agli esiti occupazionali di qualificati, diplomati e laureati.

Nel 2014/15, il sistema scolastico e formativo (607mila iscritti) ha registrato per la prima volta un calo, dopo anni di crescita ininterrotta. L'inversione di tendenza si deve principalmente a due fattori: da un lato il numero degli iscritti con cittadinanza straniera ha smesso di crescere e registra saldi negativi in alcune aree territoriali e livelli di scuola, dall'altro stanno transitando nella scuola dell'infanzia le coorti meno numerose investite dal calo delle nascite che perdura dal 2008.

Il livello prescolare è, dunque, quello che più risente del calo degli iscritti. La quota di scolarizzazione nella scuola dell'infanzia, tuttavia, si mantiene sui livelli previsti dell'obiettivo europeo al 2020 (oltre il 95% dei bambini dai 4 anni), a cui il Piemonte si attesta già da molti anni.

I livelli di partecipazione ai percorsi del secondo ciclo degli adolescenti sono ulteriormente cresciuti negli ultimi anni raggiungendo stabilmente il 95%. Tuttavia, nonostante la maggiore scolarizzazione e una crescente qualità degli apprendimenti, per i giovani piemontesi permangono, come nel resto d'Italia, difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro. Nel 2015, a quattro anni dal titolo di studio, lavora il 47,8% dei diplomati rispetto al 61,5% che si registrava nel 2004.

Sono in aumento gli iscritti al sistema universitario piemontese, 106mila studenti nel 2014/15, così come il numero di titoli accademici rilasciati (19.500 lauree). Dato interessante, in particolare, è la crescita delle immatricolazioni (19.600, nel decennio + 17%), soprattutto se confrontata con quella di altre regioni, che segnano perdite di studenti. Questo positivo risultato si deve sia alla miglior tenuta della domanda di formazione espressa dai residenti in Piemonte sia alla capacità degli atenei del Piemonte di incrementare il numero degli iscritti residenti in altre regioni italiane e dall'estero.

I percorsi di formazione professionale analizzati nel Rapporto riguardano l'offerta finanziata attraverso quattro canali: risorse governate dalla Regione (89mila persone), dal MIUR (35mila), dai Fondi Paritetici Interprofessionali (32mila) e, nel caso della cosiddetta "formazione riconosciuta", dai privati (5.500). A fronte degli evidenti progressi nella scolarizzazione della popolazione giovanile, la partecipazione degli adulti alle attività di formazione-qualificazione si presenta ancora come critica: a confronto con un obiettivo europeo 2020 che prevede il 15% degli adulti impegnati in qualche attività di istruzione-formazione, il valore corrispondente per il Piemonte si ferma al 7,4%.

Di seguito si propone un approfondimento sulla scolarizzazione e i livelli di apprendimento dei giovani che frequentano il secondo ciclo – aggiornati all'ultimo dato disponibile – con particolare riferimento al contributo dei percorsi di istruzione e formazione professionale (leFP) realizzati in agenzie formative.

Quali corsi frequentano i giovani piemontesi nel Secondo ciclo?

Nel 2015/16 i percorsi del Secondo ciclo sono stati frequentati da oltre 186mila allievi, unico livello di scuola ancora in crescita nell'ultimo quinquennio. La maggior parte degli studenti è impegnata in percorsi tecnico professionali: il 30% frequenta un istituto tecnico (55.845 iscritti), il 18,9% un istituto professionale (35.279 studenti) e il 7,4% un percorso di istruzione e formazione professionale (qualifiche o diplomi leFP) nelle agenzie formative (13.732 allievi). I percorsi liceali – compresi gli indirizzi artistici – contano il restante 43,7% degli iscritti, (81.427 studenti).

Caratteristiche dell'offerta formativa dei percorsi leFP

I percorsi di istruzione e formazione professionale, programmati dalla Regione Piemonte e realizzati dalle agenzie formative, hanno avuto inizio in via sperimentale nel 2002 e sono divenuti parte integrante dell'ordinamento del secondo ciclo con la Riforma Gelmini nel 2010. L'offerta formativa leFP si articola in diversi tipi di percorsi al fine di favorire la scolarizzazione degli adolescenti e promuovere un'efficace azione di contrasto all'abbandono, in particolare vi sono:

- i percorsi triennali di qualifica, rivolti ai ragazzi in uscita dal primo ciclo, frequentati, nel 2015, da oltre 9mila studenti (67% di tutti gli allievi leFP nella formazione professionale);
- i percorsi di qualifica di durata biennale con crediti in accesso, dedicati ai giovani in difficoltà, ripetenti e a rischio dispersione. Gli adolescenti che intraprendono questo percorso – 4mila allievi, il 29,4% del totale leFP – sono inseriti direttamente al 2° anno di corso e sono supportati con azioni

specifiche per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti;

- i percorsi di qualifica di durata annuale (sempre con crediti in accesso) a cui sono iscritti 138 allievi (1%). Rappresentano un'ulteriore possibilità offerta agli studenti che nel primo biennio degli istituti tecnici hanno frequentato *percorsi integrati* con le agenzie formative e intendono proseguire nella formazione per ottenere la qualifica (inseriti direttamente al 3° anno leFP);
- i percorsi di diploma professionale, quarto anno post-qualifica, che arricchiscono l'offerta formativa dal 2011, frequentati da circa 350 giovani (2,6%).

I percorsi di qualifica leFP possono essere realizzati, in regime di sussidiarietà, anche negli istituti professionali di Stato. Considerando insieme le due filiere, scuola e agenzie formative, gli iscritti in percorsi leFP (dato al 2014/15) salgono complessivamente a 25.800 allievi, pari al 14,2% del totale studenti nel secondo ciclo. Più in dettaglio, costituiscono il 17% de-

gli studenti nelle prime classi, quota che sale al 22,6% in seconda e si attesta al 23,6% in terza.

I tassi di scolarizzazione e il contributo dei percorsi leFP in agenzie formative

Nei primi anni del duemila la partecipazione dei giovani nella scuola superiore aveva già assunto i connotati di scolarizzazione di massa attestandosi intorno all'88%. I percorsi leFP in agenzie formative, dalla loro attivazione, hanno contribuito, progressivamente, ad innalzare la scolarizzazione dei giovani piemontesi. Nel 2015 la partecipazione complessiva ai percorsi delle due filiere si attesta al 95,4%, di cui il 7,2% è dato dagli iscritti in agenzie formative.

Il tasso di scolarizzazione si conferma più elevato per i giovani con cittadinanza italiana rispetto agli stranieri, per le ragazze rispetto ai maschi. I percorsi leFP contribuiscono a sostenere la partecipazione degli allievi con cittadinanza straniera e a ridurre il gap di genere aumentando la scolarizzazione dei maschi.

Figura 1 Scolarizzazione per genere e cittadinanza nel secondo ciclo, con dettaglio dei tassi nella scuola e nelle agenzie formative (2015/16)

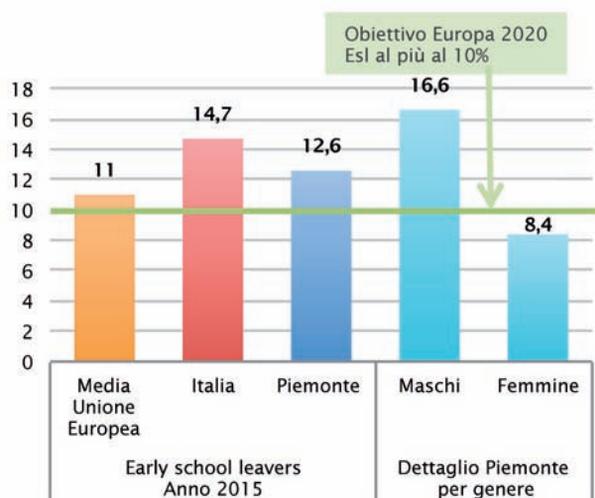


Fonte: Rilevazione scolastica e Database Monviso della Regione Piemonte, Istat, elaborazioni IRES

La quota di abbandoni scolastici in Piemonte è in diminuzione

L'abbandono scolastico può essere utilmente monitorato dall'indicatore che misura la dispersione "a valle", ovvero, la quota di 18-24enni che non ha titoli scolastici superiori alla licenza media, non è in possesso di qualifiche professionali di durata di almeno due anni e non frequenta né corsi scolastici né attività formative, i cosiddetti *Early school leavers (ESL)*. Il contenimento di questo indicatore al di sotto del 10% è stato individuato dall'Unione Europea come uno degli obiettivi da raggiungere al 2020 nel settore dell'istruzione e della formazione.

Figura 2 Abbandono scolastico (*Early school leavers – ESL*) in Piemonte, dettaglio per genere e confronto con media italiana ed europea, nel 2015



Fonte: Eurostat

In Piemonte la quota di abbandono scolastico si attesta, nel 2015, al 12,6%, in buona posizione rispetto alla media italiana (14,7%). Il tasso di abbandono in Piemonte, come nel resto del Paese, risulta in progressiva diminuzione: nel 2004 riguardava più di un quinto dei giovani (era al 22,4%). Si segnala, in co-

erenza con le migliori performance scolastiche delle donne, come le giovani piemontesi abbiano già raggiunto e oltrepassato l'obiettivo europeo registrando un tasso di abbandono dell'8,4% (contro il 16,6% che si registra per i coetanei maschi).

Si riduce la quota dei quindicenni piemontesi con livelli insufficienti di competenze

Accanto ai tradizionali indicatori di performance scolastica da alcuni anni si dispone dei risultati di indagini, internazionali e nazionali, che offrono elementi di conoscenza sui livelli di competenze degli studenti piemontesi. Oltre alla crescita della scolarizzazione, si può così rilevare anche la qualità degli apprendimenti. L'indagine OCSE-PISA, rilevazione internazionale sulle competenze degli studenti 15-enni, ha l'obiettivo di rilevare le abilità ritenute essenziali per svolgere un ruolo attivo nella società. I dati piemontesi dell'ultima rilevazione disponibile (2012) hanno messo in evidenza un miglioramento dei risultati degli studenti rispetto al ciclo 2009 in matematica, in lettura e in scienze.

Tabella 1 Quota di quindicenni con risultati insufficienti nell'indagine OCSE-PISA, in Piemonte

Cicli di rilevazione PISA	Quota di quindicenni con risultati insufficienti (Low performers)		
	matematica	lettura	scienze
2003	18,9	14,7	-
2006	18,8	14,8	14,4
2009	21,5	18,8	16,9
2012	19,3	12,9	13,4
Diff. 2012-2009	-2,2	-5,9	-3,5

Fonte: elaborazioni IRES su dati OCSE-PISA 2003, 2006, 2009, 2012

Nota: i valori in grassetto sono statisticamente significativi; i valori evidenziati in cornice rossa indicano gli ambiti in cui il Piemonte ha raggiunto l'obiettivo Europa 2020

Si osserva tra il 2009 e il 2012 una riduzione della quota di studenti al di sotto del secondo livello delle scale di competenza (*low performers*), ritenuto il livello minimo di sufficienza per le abilità degli studenti.

Il Piemonte ha ridotto la quota di studenti insufficienti in lettura e scienze al di sotto dell'obiettivo Europa 2020

La riduzione della quota di *studenti con competenze insufficienti* al di sotto del 15% è un altro degli obiettivi dell'Unione Europea al 2020: il Piemonte ha già centrato l'obiettivo negli ambiti della lettura e delle scienze, mentre nella matematica l'obiettivo non è ancora stato raggiunto.

I risultati medi piemontesi per indirizzo di studi si presentano più elevati nei licei, rispetto agli istituti tecnici, che a loro volta mostrano performance più elevate di quelle degli istituti professionali e delle agenzie formative. Detto questo, si osserva nelle prove del 2012 come la riduzione della quota di studenti con livelli di competenze insufficienti si debba ad un migliora-

mento dei risultati degli allievi in istituti professionali e agenzie formative: il miglioramento generale origina proprio dai livelli dove le difficoltà sono maggiori.

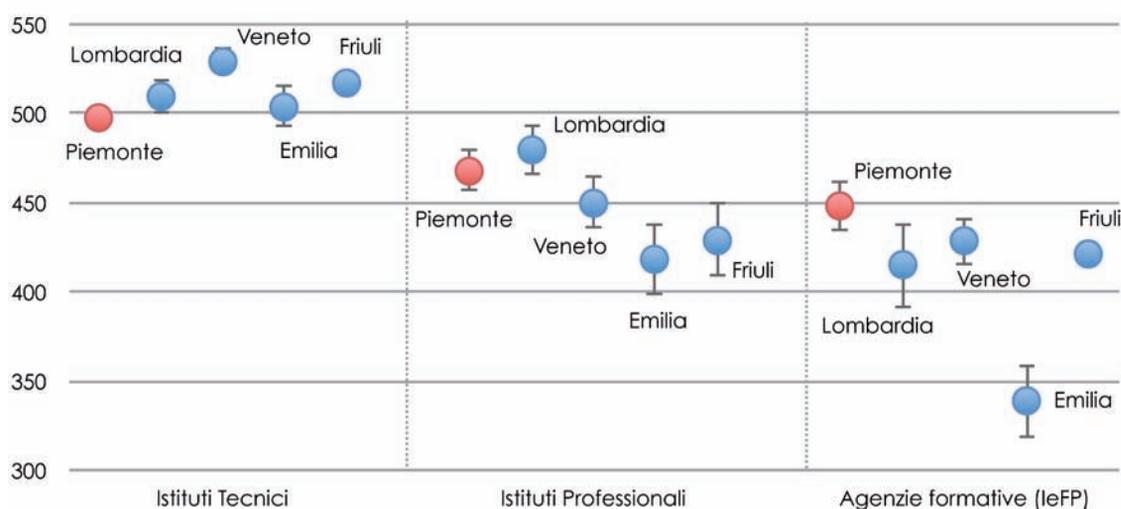
I risultati nei percorsi tecnico professionali: un confronto con alcune regioni del nord

Nei confronti delle altre grandi regioni del Nord, i risultati degli studenti degli istituti professionali piemontesi risultano, nel 2012, superiori a quelli degli studenti di Veneto, Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia, anche se ancora inferiori a quelli degli studenti lombardi.

I risultati 2012 degli studenti delle agenzie formative, che frequentano i percorsi di qualifica leFP, sono migliorati nell'ambito della lettura (+16 punti) ma anche delle scienze (+22 punti) e risultano superiori a quelli dei loro omologhi nelle regioni messe a confronto.

La funzione di questi corsi, dunque, non è stata solo quella di contenere la dispersione in termini quantitativi, ma anche di consentire un recupero sostan-

Figura 3 Risultati in lettura a confronto per indirizzo di studi e regione OCSE-PISA 2012



Fonte: elaborazioni IRES su dati OCSE-PISA 2012

ziale di competenze da parte di coloro che li hanno frequentati.

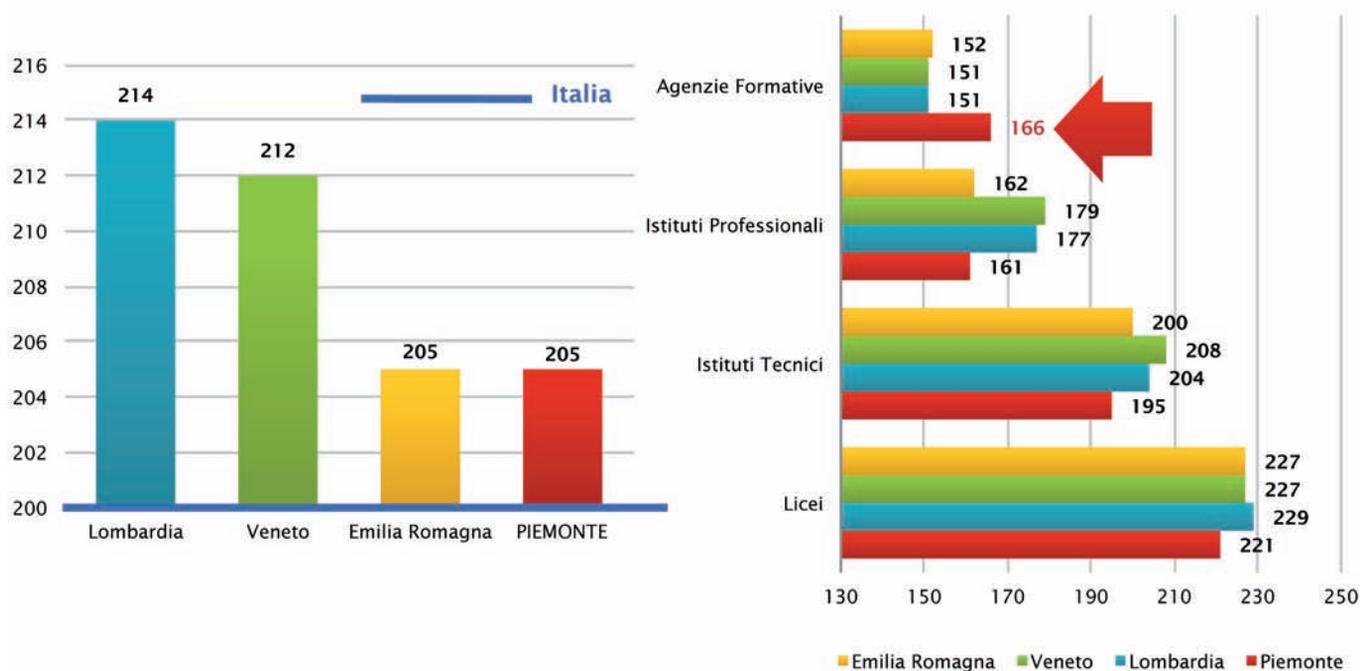
Le competenze degli studenti in percorsi leFP nei test INVALSI

A conferma dei risultati dell'indagine OCSE-PISA, anche i risultati degli studenti che assolvono l'obbligo scolastico nelle agenzie formative (percorsi leFP) inseriti nelle rilevazioni nazionali INVALSI-SNV 2013/2014 e 2014/2015 mostrano livelli di apprendimento in italiano e matematica più elevati dei loro omologhi nelle altre grandi regioni del Nord e analoghi a quelli degli studenti degli Istituti professionali piemontesi.

Come ci si poteva aspettare in Piemonte, nel 2015, gli studenti dei licei ottengono risultati in italiano e

matematica mediamente più alti di quelli che frequentano gli istituti tecnici e questi, a loro volta, risultati superiori a quelli degli istituti professionali e delle agenzie formative. Tuttavia, a confronto con le altre regioni italiane, i risultati per indirizzo mettono in evidenza come in Piemonte lo scarto tra i risultati degli studenti degli istituti professionali e delle agenzie formative sia molto contenuto. Questo è il risultato che maggiormente differenzia il Piemonte dalle altre regioni del Nord. Inoltre, gli studenti delle agenzie formative raggiungono punteggi più elevati sia in italiano che in matematica rispetto alle altre regioni messe a confronto.

Figura 4 Invalsi 2015: risultati in italiano in Piemonte, Lombardia, Veneto e Emilia Romagna, nel Secondo ciclo



Fonte: INVALSI 2015, elaborazioni IRES Piemonte

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

**L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO**

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

L'OFFERTA DI FORMAZIONE E ISTRUZIONE PER LE PERSONE ADULTE: UN OBIETTIVO EUROPEO ANCORA LONTANO¹

di Maria Cristina Migliore

L'Unione Europea, nell'ambito delle politiche per lo sviluppo socio-economico dell'area, ha fissato l'obiettivo di raggiungere a livello europeo entro il 2020 un livello di partecipazione agli apprendimenti della popolazione adulta (25-64 anni) pari al 15%: ogni anno almeno 15 persone adulte su 100 devono aver partecipato a qualche attività formativa o educativa. Gli Stati Membri sono invitati a dare un contributo affinché tale obiettivo venga raggiunto collettivamente.

Nota metodologica e concettuale

Il raggiungimento di questo obiettivo è monitorato mediante un indicatore che include solo gli apprendimenti strutturati da organizzazioni preposte a ciò (apprendimenti formali e non-formali), mentre traslascia gli apprendimenti non istituzionalizzati ma comunque intenzionali (apprendimenti informali come per esempio l'autoapprendimento). Non vengono considerati neppure gli apprendimenti non intenzionali, quelli che maturano attraverso le esperienze di vita, senza che vi sia una ricerca esplicita di consapevolezza dell'apprendimento: è il caso, a titolo esemplificativo, dell'apprendimento dei diversi codici di comportamento sociale nei diversi ambiti di vita, vale a dire l'apprendimento di capacità relazionali, altrimenti dette "social skills". Altro caso rilevante di apprendimento esperienziale è quello professionale che avviene negli ambienti di lavoro dove si maturano capacità e competenze nelle esperienze accumulate nel corso degli anni.

¹ Relazione in occasione del convegno di presentazione della pubblicazione AA.VV. (2016). Osservatorio istruzione e formazione professionale. Rapporto 2015. Torino, IRES-Piemonte., Sala Auditorium, Città Metropolitana, 17 novembre 2016.

Secondo questa definizione di apprendimento, l'Eurostat informa che il Piemonte e l'Italia, stanno fornendo un basso contributo al raggiungimento di quell'obiettivo. A cinque anni dal 2020, nel 2015 in Piemonte la percentuale di persone adulte che hanno preso parte a qualche attività di formazione o di istruzione è pari a 7,4% (7,3% in Italia): in Piemonte questa quota corrisponde a circa 176mila persone adulte, invece delle 'desiderate' 356mila secondo l'obiettivo europeo. Negli ultimi anni il trend piemontese è stato di crescita fino al 2014, per poi registrare un calo nel 2015. Il punto massimo raggiunto è stato di 7,9% nel 2014. Da notare che in Piemonte le donne hanno un tasso di partecipazione maggiore, pari a 8,4%, e gli uomini uguale a 6,3%. Nel 2015 a livello europeo la percentuale di persone adulte in formazione o istruzione è uguale a 10,7%.

Proviamo ora a guardare dentro la percentuale piemontese per vedere quali tipi di attività di apprendimento sono state frequentate dalle persone adulte piemontesi. L'offerta formativa per persone adulte proviene da quattro canali identificati per il tipo di finanziamento utilizzato: la Regione Piemonte, il Ministero (MIUR), i Fondi Paritetici Professionali, l'ambito privato e associativo. Disponiamo di informazioni sui primi tre canali e di pochissime informazioni sul quarto canale. Analizziamo il 2015.

Dall'analisi emerge, secondo le nostre stime, che il canale privato/associazionistico pesa, in termini di persone adulte coinvolte in formazione e istruzione, per poco più del 33,4%, seguito a pochissima distanza dal canale regionale, 33,1%, quindi i Fondi Paritetici professionali col 17,3% e in ultimo il canale ministeriale con il 16,2%.

Vediamo ora alcuni dettagli delle opportunità formative offerte dai diversi canali.

Regione Piemonte

In questo canale sono state formate 58mila persone adulte. Gli uomini sono più frequenti delle donne, 30mila contro 28mila circa. Con riferimento al totale di persone adulte senza distinzione di genere, gran parte delle persone hanno frequentato (29mila) attività formative considerate come non strettamente connesse al lavoro (formazione permanente). Questo gruppo è seguito per dimensione da chi (19mila) ha fatto formazione connessa con il proprio posto di lavoro (formazione aziendale). Solo una piccola minoranza, circa 1.500, ha frequentato corsi di specializzazione o di istruzione superiore tecnica.

Il Ministero per l'istruzione, l'università e la ricerca

Questo canale finanzia i Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti (CPIA), che sono al momento frequentati in gran parte da persone con cittadinanza straniera. In questi Centri oltre 20mila persone adulte² hanno trovato occasione di formazione e istruzione. Una larga quota³ di queste persone (42,5%) ha frequentato corsi di alfabetizzazione alla lingua italiana (presumibilmente persone di origine straniera), un altro gruppo (pari al 28,5%) si è iscritto a corsi di alfabetizzazione funzionale (tra gli esempi più significativi, corsi di lingue straniere e di informatica). Secondo nostre stime, circa 4mila persone adulte hanno frequentato corsi per acquisire il titolo di studio della scuola secondaria di I grado, e quasi 1.800 quello della scuola secondaria di II grado⁴.

² L'USR non fornisce il dato disaggregato per genere.

³ Le percentuali riferite ai CPIA sono calcolate sulla totalità di persone iscritte, e dunque di 16 anni e più, e non sulla fascia di età adulta 25-64 anni.

⁴ Si tratta dei corsi serali e corsi POLIS.

Le persone adulte residenti in Piemonte iscritte nell'anno accademico 2015-16 a corsi di laurea presso atenei italiani sono state circa 8.100, con le donne nettamente più numerose degli uomini (4.498 contro 3.611).

In totale questo canale ha offerto occasioni di formazione per 20.300 persone e di istruzione per 14.300 persone adulte.

I Fondi Paritetici Interprofessionali

Una stima IRES Piemonte – elaborata secondo una metodologia suggerita dall'Isfol – indica in circa 30.300 le persone adulte che in Piemonte hanno frequentato attività formative finanziate con questo canale. Questo canale è caratterizzato da brevi corsi di formazione aziendale, in maggioranza corsi sui temi della sicurezza (a livello nazionale, oltre il 44% dei lavoratori e delle lavoratrici coinvolte). La proporzione di uomini, riferita al livello nazionale, è di oltre il 53%.

L'ambito privato e associativo

Definiamo quest'area come l'insieme delle attività formative promosse da enti privati formativi (per esempio scuole professionali per acconciatore o estetista, scuole di lingua straniera), da associazioni senza scopo di lucro, da Fondazioni con scopi formativi, a cui si accede con pagamenti o donazioni private, o gratuitamente.

Si dispone di dati relativi ai corsi riconosciuti dalla Regione Piemonte, vale a dire attività formative che sono organizzate dal settore privato avendo come riferimento la regolamentazione normativa regionale e che per questo rilasciano certificazioni equipollenti a quelle ottenute in corsi a finanziamento pubblico. Hanno frequentato tali corsi circa 4mila persone adulte, equamente distribuite tra i generi, e con titoli

di studio bassi se confrontati con l'utenza della formazione finanziata da altri canali.

Tuttavia gli enti che erogano corsi riconosciuti dalla Regione Piemonte rappresentano una minima parte dell'arcipelago dell'ambito privato e associativo.

Per una stima delle persone che hanno partecipato a corsi e attività formative organizzate da enti e scuole privati, associazioni e fondazioni, si propone di fare riferimento alla percentuale pubblicata da Eurostat, riportata all'inizio, secondo cui il 7,4% delle persone adulte piemontesi ha partecipato ad attività formative e di istruzione nel corso del 2015.

In base alle fonti di dati fino a questo momento reperite, e qui riportate, abbiamo contato circa 121mila persone adulte, pari a poco più del 5% della popolazione adulta piemontese. La differenza tra questo 5,1% – individuato nelle nostre analisi dettagliate per canale di finanziamento – e il 7,4% rilevato dall'Eurostat in base ad un'indagine campionaria su tutta la popolazione, può essere attribuita alla parte di area per cui non disponiamo di dati.

Dunque, se attribuiamo questa differenza a questa ampia parte dell'ambito privato e associativo, possiamo stimare che quest'ultimo offra opportunità formative ad altre quasi 55mila persone, oltre alle 4mila di cui abbiamo già detto. Si tratta nel complesso di circa 59mila persone, ossia oltre il 33% del totale delle persone adulte che hanno svolto attività formative e educative nel 2015.

Riflessioni conclusive

Il contributo del Piemonte al raggiungimento collettivo dell'obiettivo europeo di un'ampia quota di popolazione adulta partecipe di attività formative e di istruzione è per il momento molto contenuto: 7,4% di

popolazione tra 25 e 64 anni di età contro il target europeo del 15%.

Un'analisi di quali sono i canali attraverso cui le persone adulte possono accedere ad attività di formazione e di istruzione suggerisce di considerare questa molteplicità per monitorare i progressi, ma anche per immaginare nuove strategie per aumentare la partecipazione ad attività formative e di istruzione della popolazione adulta.

In questo senso potrebbe offrire spunti un approfondimento dei fattori che fanno sì che alcuni pa-

esi europei e molte regioni, siano caratterizzati da quote di partecipazione di popolazione adulta alla formazione e istruzione molto elevate, che nei paesi meno popolosi diventano anche ben più elevate dell'obiettivo posto dall'Unione Europea. Per fare qualche esempio: nel 2015 la Francia è al 18,6% e la Gran Bretagna 15,7%. Tra i paesi più piccoli troviamo l'Austria al 14,4%, l'Olanda al 18,9%, la Svezia al 29,4% e la Danimarca al 31,3%.

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

PIEMONTE RURALE 2016

di Stefano Aimone, Stefano Cavaletto

La pubblicazione di Piemonte Rurale si inserisce nel quadro delle attività svolte dal gruppo di ricerca denominato "Prospera", che all'interno dell'Ires Piemonte lavora dal 2004 in collaborazione con la Direzione Agricoltura della Regione Piemonte come supporto alla programmazione e all'attuazione del Programma di Sviluppo Rurale. Questo rapporto nasce con l'esigenza di fornire un quadro di analisi congiunturale che annualmente mostri le principali tendenze in atto nel settore agricolo e nelle aree rurali. Nel corso degli anni il rapporto si è arricchito di una parte dedicata alla qualità della vita nelle aree rurali includendo dati e considerazioni su temi come il turismo, gli andamenti demografici, lo sviluppo delle Ict e la disponibilità di servizi essenziali per gli abitanti delle aree rurali.

L'articolo propone una sintesi del Rapporto 2016.

Il quadro generale: mercati agricoli sempre più volatili

L'agricoltura è da sempre il settore "locale" per eccellenza, intimamente legato alla gestione del suolo e del territorio in cui si trova; tuttavia ormai da diversi anni questo settore deve affrontare delle sfide di carattere "globale" come i cambiamenti climatici, l'integrazione e finanziarizzazione dei mercati (in particolare quelli relativi alle materie prime), il mutare dei principali comportamenti di spesa e di consumo da parte dei cittadini. Questi fattori si rivelano di particolare importanza per la nostra agricoltura. Nel settore cerealicolo ed in quello delle coltivazioni industriali, ad esempio, sono soprattutto i meccanismi della finanza a definire le quotazioni, amplificandone la volatilità con le poderose leve tipiche degli strumenti speculativi. Al tempo stesso i meccanismi correttivi

dell'Unione Europea appaiono lenti e inadeguati. Anche il cambiamento climatico si rende via via più evidente.

Se le dinamiche in atto penalizzano le materie prime indifferenziate, fortunatamente premiano le produzioni di qualità, segnando in modo sempre più evidente il gap tra settori qualificati e orientati alla domanda internazionale (ad es. vini e spumanti) e le commodities più esposte alla volatilità (cereali) e alle ricorrenti crisi commerciali (ad es. latte).

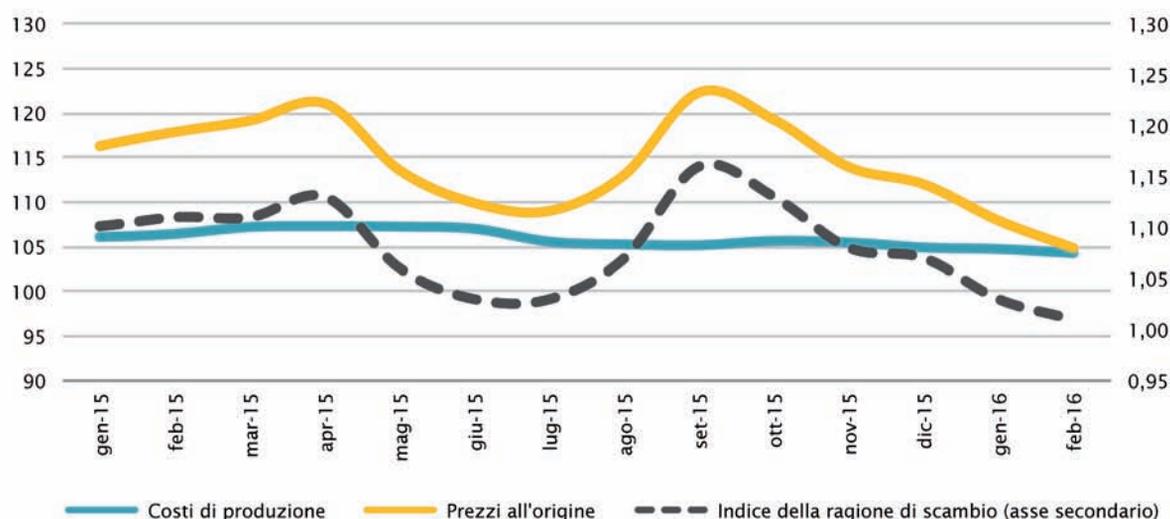
In generale, il quadro internazionale si sta caratterizzando per un'inversione nelle dinamiche di crescita: emerge una tendenza al rallentamento e talvolta alla crisi nei paesi emergenti che hanno basato sulla produzione di materie prime un ciclo virtuoso negli anni recenti. È il caso, ad esempio, di Brasile e Russia che figurano tra i principali produttori di prodotti energetici e di commodities agricole, entrambi alle prese con un momento di seria difficoltà economi-

ca, alimentata anche da tensioni politiche locali e internazionali.

L'agricoltura del Piemonte: in difficoltà le commodities, bene l'export di qualità

Nel 2015 le tendenze prima descritte si sono manifestate in modo particolarmente netto, con ricadute locali evidenti a cominciare dagli effetti negativi del cambiamento climatico. L'annata agraria in Piemonte è stata, infatti, segnata da due distinte fasi con forti anomalie, la prima a inizio estate con temperature molto elevate nei mesi di giugno e luglio e la seconda a fine autunno con una serie lunghissima di giornate senza pioggia che in alcune aree della regione ha sfiorato i novanta giorni consecutivi. Nel complesso si è trattato di un'annata molto calda con temperature superiori alle medie. Tra i prodotti maggiormente penalizzati si segnalano le coltivazioni estive come il mais che ha registrato

Figura 1 Indice della ragione di scambio¹ dei prodotti agricoli (indice con base 2010=100)



Fonte: elaborazione Ires Piemonte su dati Ismea

¹ L'indice della ragione di scambio è il risultato del rapporto tra l'andamento dei prezzi dei prodotti venduti dagli agricoltori (prezzi all'origine o prezzi agricoli) e l'andamento dei prezzi dei prodotti acquistati dagli agricoltori (costi di produzione o fattori produttivi). Una curva in crescita segnala una situazione più favorevole per la parte agricola.

rese nettamente inferiori alle medie degli ultimi anni. Molti coltivatori, inoltre, avevano già orientato le loro produzioni verso altre coltivazioni industriali a causa delle quotazioni molto basse di mercato.

L'analisi dei principali indicatori economici del settore agricolo del Piemonte segnala un'annata negativa per quanto riguarda il valore aggiunto (-3,7% a prezzi correnti; -2,3% a prezzi concatenati) nonostante la congiuntura internazionale abbia aiutato le aziende agricole sul fronte dei costi produttivi (in particolare per energia e mangimi). Le notizie più preoccupanti arrivano dal fronte dei prezzi agricoli, in particolare a causa dell'elevata incidenza in Piemonte delle produzioni cerealicole e di latte bovino, le prime colpite da un vistoso calo produttivo ed entrambe soggette ad un brusco calo dei prezzi all'origine.

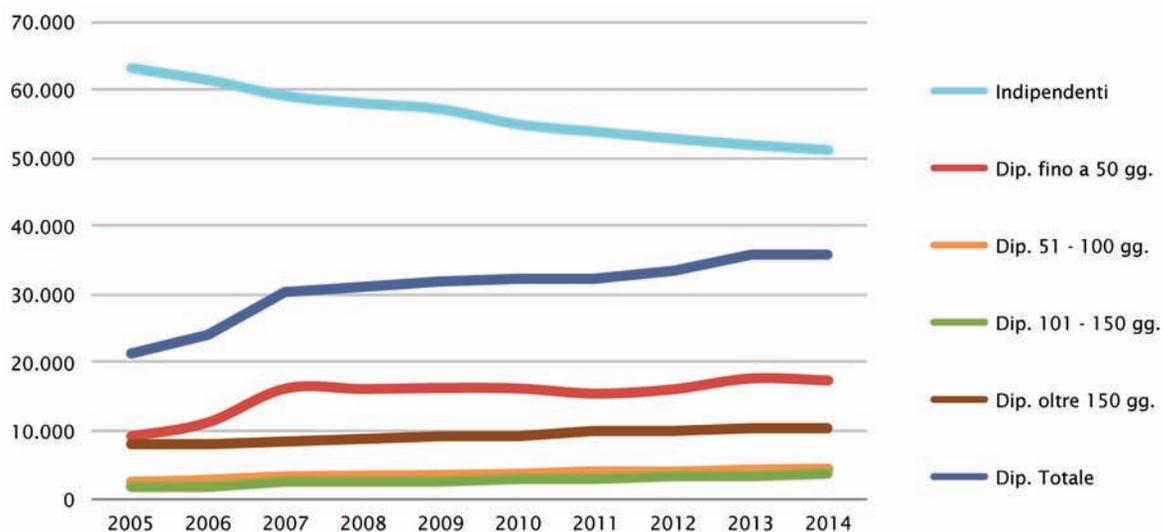
Per quanto riguarda i prodotti agroalimentari esportati, le maggiori soddisfazioni sono arrivate nel segmento del vino di qualità, prodotto storicamente più orientato all'export e componente essenziale anche

per l'offerta di turismo rurale qualificato. È l'altra faccia della globalizzazione, che offre ampie opportunità di mercato ai prodotti maggiormente qualificati e collocabili nella fascia più alta di mercato. La complessità globale, tuttavia, intacca anche questo settore, penalizzando le vendite estere di Asti Spumante. Nel complesso il Piemonte può contare su una buona predisposizione all'export del proprio settore alimentare risultando importatore netto di prodotti agricoli e silvicoli di base ed esportatore netto di prodotti alimentari e bevande.

Cresce il lavoro dipendente in agricoltura

Passando al tema del lavoro si conferma un fisiologico calo del numero di aziende agricole, che anzi riduce la flessione rispetto alle annate precedenti (-1,8% contro una media del 3,9% nel biennio 2013/14) mentre dal punto di vista occupazionale, un'analisi sulla banca dati dell'Inps mostra alcune tendenze in fase di consolidamento: il maggiore ri-

Figura 2 Numero di lavoratori agricoli dipendenti e indipendenti in Piemonte



Fonte: elaborazione Ires Piemonte su dati INPS

corso al lavoro dipendente in sostituzione di quello indipendente (infatti calano le aziende ma non cala la superficie coltivata), l'aumento dei lavoratori part-time, la sostanziale discrepanza nelle fasce d'età tra i lavoratori indipendenti (più anziani) e quelli dipendenti (più giovani).

Le politiche comunitarie e internazionali

Nella scorsa annata si è assistito alla fine del cosiddetto regime delle quote latte, entrato in vigore nel 1984 ed abolito definitivamente il 31 dicembre 2015. In questo trentennio, grazie ai forti disincentivi previsti dal regime (lo sfioramento delle quote generava consistenti multe a carico dei produttori eccedentari), la produzione di latte nell'UE è rimasta sostanzialmente stabile nonostante la crescita della domanda internazionale. Come previsto, però, con l'avvio della campagna successiva, si è assistito ad un aumento generalizzato della produzione comunitaria ed il settore nazionale (meno competitivo rispetto ai produttori del Nord Europa) è precipitato in una grave crisi, accentuata dal fallimento di molti accordi locali siglati con l'industria lattiero casearia.

Nel frattempo, sul tavolo delle autorità comunitarie si affacciano numerosi accordi di libero scambio che l'UE sta negoziando con un folto gruppo di Paesi. L'ennesimo blocco delle trattative in seno al WTO e la grave crisi economica mondiale hanno favorito la moltiplicazione degli accordi di natura regionale, multi-regionale o bilaterale volti non solo allo smantellamento dei dazi doganali od alle misure non tariffarie ma anche all'estensione del libero scambio a servizi ed appalti pubblici. Concluso il CETA con il Canada ed in via di conclusione, salvo ripensamenti, quello con il Giappone, il negoziato più serrato,

e più importante visti i giocatori in campo, è quello con gli USA (TTIP). I pareri sull'accordo in discussione sono molto contrastanti. Molte organizzazioni si sono mobilitate contro il TTIP e qualche governo ha manifestato posizioni contrarie. Le questioni più rilevanti per l'agroalimentare non riguardano tanto l'abolizione delle barriere tariffarie ancora esistenti, quanto i meccanismi di riconoscimento delle denominazioni geografiche (per tutelare i nostri prodotti dalle contraffazioni) e l'armonizzazione delle regolamentazioni relative a temi afferenti alla sicurezza alimentare.

Le aree rurali

Allargando lo sguardo agli aspetti territoriali, il turismo rurale continua a far registrare andamenti positivi. In generale il 2015 è stato un anno positivo per il turismo piemontese, segnato da un aumento del 5,7% degli arrivi e del 4,8% delle presenze. È una conferma importante, evidenziata sia dall'aumento costante dei flussi turistici che dall'evoluzione dell'offerta ricettiva, che mette al centro l'extralberghiero, tra cui gli agriturismi in crescita. Il motore del successo è il connubio tra produzioni agroalimentari di qualità, paesaggio e aspetti culturali; anche in questo caso il mercato premia la qualificazione e segmentazione dell'offerta, intercettando le opportunità dei mercati internazionali.

Peraltro, l'andamento demografico nelle aree montane sembra tornare negli ultimi anni ad una lenta riduzione dei residenti, per effetto dell'attenuazione delle dinamiche migratorie positive che all'inizio del decennio avevano finalmente invertito la tendenza allo spopolamento. Certamente pesa la crisi economica che ha ridotto l'appetibilità della nostra regione per gli immigrati, così come il progressivo ridursi dei servizi essenziali nelle aree più periferiche. Si se-

gnala poi il calo delle nascite che, unito all'aumento della speranza di vita, si traduce nel peggioramento dell'indice di vecchiaia che misura il rapporto tra over 65 e bambini tra 0 e 14 anni. Il confronto territoriale rispetto a questo indice vede il Piemonte in una situazione peggiore rispetto al valore nazionale ed a quello del Nord-ovest. Questi andamenti si riflettono poi direttamente sul sistema scolastico e nel medio periodo possono mettere a rischio la permanenza delle strutture nelle aree montane.

Un problema analogo lo si ritrova nell'offerta di attività commerciali, in particolare per quanto riguarda i servizi più essenziali la cui presenza nelle aree rurali può essere considerato sia un elemento fondamentale per la qualità della vita locale, sia un riflesso della più generale attrattività del territorio. Dall'analisi dei dati relativi al grado di desertificazione commerciale ne emerge un tasso leggermente più elevato in alcune aree collinari (ad eccezione dell'Alta Langa) ma in miglioramento negli ultimi anni, mentre nei territori montani questo problema è in aumento.

Altro tema sempre più importante per la qualità della vita nelle aree rurali è quello dell'accesso a internet, direttamente collegato agli obiettivi di Europa 2020. Escludendo dalle considerazioni la tecnologia

satellitare, si evidenzia ancora la presenza di un divario digitale non trascurabile a carico delle aree rurali collinari o montane del Piemonte in cui, nel 2015, il 16% circa della popolazione piemontese non aveva ancora la possibilità di accedere ad internet tramite rete fissa o wireless.

Avviato il PSR 2014-2020

La parte finale di Piemonte Rurale 2016 è dedicata all'avvio del Programma di Sviluppo Rurale 2014-2020 della Regione Piemonte. Il PSR, che dispone di un budget di oltre un miliardo di euro in sette anni, si pone come obiettivi il miglioramento della competitività del settore primario, la maggiore sostenibilità ambientale delle aziende agricole ed il miglioramento della qualità della vita delle aree rurali anche attraverso la risoluzione di alcune delle criticità evidenziate in questo rapporto. Un esempio è dato dal forte contributo dato al piano nazionale per la banda ultralarga che si propone di eliminare il digital divide nelle aree non spontaneamente coperte dagli operatori di mercato. A seguito dell'approvazione definitiva da parte dell'UE al termine del 2015, la Regione Piemonte ha rapidamente emesso una serie di bandi.



Henri de Toulouse-Lautrec - Aristide Bruant, dans son Cabaret (Before Letters) 1893 - Color Lithography, 127,3x95 cm
© Herakleidon Museum, Athens Greece

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO

POSTFORDISMO E TRASFORMAZIONE URBANA. CASI DI RECUPERO DEI VUOTI INDUSTRIALI E INDICAZIONI PER LE POLITICHE NEL TERRITORIO TORINESE

di Emiliana Armano, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino

Il progetto editoriale intitolato "**Postfordismo e trasformazione urbana**" si è posto l'obiettivo di interpretare il fenomeno della trasformazione urbana e delle dismissioni produttive nel territorio torinese che ha rappresentato uno degli spazi più importanti in cui il modello fordista si è sviluppato.

Del passato industriale di Torino e delle sue grandi fabbriche, oggi, si conservano solo alcuni elementi, che si configurano come punti di riferimento dell'attuale disegno urbanistico complessivo. Uno dei segni, testimoni del mutamento avvenuto e in corso, è la presenza delle aree industriali dismesse, che come tracce fantasmatiche di oggetti appartenenti ad un passato neanche troppo remoto, punteggiano ancora, sebbene in maniera residuale rispetto all'immediato passato, alcune parti della città. Il resto, come si evince dal testo, è stato trasformato o è in corso di mutamento.

Ma quali sono i tratti fondamentali di questa trasformazione? Quali sono i livelli di coerenza interna e/o di tensione dal presente? Quali le principali pratiche e esperienze di recupero, riqualificazione e rigenerazione delle aree dismesse? Quali gli strumenti utilizzati e quali gli esiti? Sono le domande che hanno alimentato il progetto editoriale e che presentano una duplice finalità: mantenere memoria di quanto è stato fatto e, insieme, svelare alcune tendenze fornendo materiali utili per le trasformazioni in atto, al tempo della crisi. Una riflessione sul passato per aiutare a costruire il futuro.

Il volume è organizzato in quattro sezioni.

Nella prima sezione si vogliono fornire elementi di conoscenza generale per capire le cause che hanno portato alle dismissioni, descriverne i processi, rappresentarne i mutamenti e le azioni politiche intraprese.

Nella seconda e nella terza sezione del volume, i contributi danno conto di risultati di ricerca su un numero significativo di casi empirici che illustrano alcune esperienze di trasformazione nel territorio torinese e dell'immediato circondario, e ne restituiscono per grandi tratti gli aspetti essenziali, e le caratteristiche di "successo" o "fallimento". Queste due sezioni comprendono analisi sulle Spine di Torino, sul caso di TNE Mirafiori, sulle rivitalizzazioni delle aree delle fabbriche Ex Diatto – Ex Westinghouse, sull'area industriale OSI Nord-ovest di Torino. Completano il panorama i contributi sui casi delle trasformazioni intervenute nell'area delle Ex Acciaierie Mandelli di Collegno e nelle aree del circondario di None e Settimo Torinese. La quarta sezione fornisce degli elementi di conoscenza sulle politiche pubbliche regionali e di valutazione su come sono state affrontate le criticità che vi sono nelle esperienze di recupero sia come aspetti specifici e problematici relativi ai progetti di bonifica dei suoli delle aree dismesse, sia in termini di costo e più complessivamente, di logica del ridisegno urbano.

La prima sezione si apre con **Ristrutturazioni industriali e territorio: crisi, declino, metamorfosi?** Un contributo di Angelo Pichierrì e Valentina Pacetti, di taglio prevalentemente teorico e storico sociale, il cui punto di forza e originalità sta nel contribuire a strutturare ipotesi interpretative intorno alla questione dei processi di de-industrializzazione in relazione all'avanzare del-

la globalizzazione, individuando in maniera esplorativa due modelli teorici di riferimento che pongono sfide diverse agli interventi di politica pubblica.

Secondo gli autori è possibile individuare due distinte ondate di ristrutturazioni industriali, caratterizzate da origini e da modelli di intervento profondamente diversi. La prima ondata si concentra nel corso degli anni Ottanta, corrisponde a crisi di ciclo del prodotto e impone alle imprese di confrontarsi con la sfida della flessibilità, e quindi con la necessità di riorganizzazioni interne che spesso prevedono una consistente contrazione del personale (oltre che degli spazi occupati dagli stabilimenti). Dopo il 2000, il sistema produttivo dei paesi occidentali affronta la seconda ondata e gli effetti di una globalizzazione ormai compiuta su larga scala e ai precedenti processi di deindustrializzazione se ne affiancano altri, di delocalizzazione. In questi anni i due "cicli" di ristrutturazioni vedono un ruolo diverso degli attori economici, politici e sociali e sollecitano interventi differenti a diverse scale geografiche: prima nazionali, poi prevalentemente locali e comunitari, con un certo rilievo per le politiche di carattere concertato.

La recente crisi economica si innesta e approfondisce ulteriormente queste dinamiche. Essa richiede nuovi strumenti tanto analitici quanto politici.

Anche il contributo che segue, di Egidio Dansero e Agata Spaziantè, esprime una visione complessiva e monitora le trasformazioni degli spazi industriali territorio metropolitano. In **"Scoprire i vuoti industriali: riflessioni a partire da censimenti e mappature di aree industriali dismesse a Torino"**, gli autori propongono delle valutazioni di carattere generale sia sul piano storico che metodologico, sia in relazione alle politiche e rappresentazioni urbane e al loro significato

per le strategie di sviluppo della città e del territorio. Dal 1989 - periodo in cui si rende evidente la prima fase delle dismissioni - i due autori hanno condotto una imponente ricerca di mappatura e quantificazione delle aree dismesse nel territorio torinese attraverso la realizzazione di un censimento delle 128 aree industriali allora dismesse (con superficie di calpestio maggiore di 400 mq.) presenti nel Comune di Torino e seguendone l'evoluzione fino al 2012. Ne risulta l'osservatorio di un processo evolutivo completato in 23 anni nella città-fabbrica per eccellenza, che permette oggi agli autori di riflettere e porre domande su molti aspetti di generale interesse: quali i nodi che hanno ostacolato l'intervento su queste aree nei primi 10-15 anni; quali le condizioni che hanno permesso di superarli, e ancora, il riuso delle aree dismesse può considerarsi una occasione ben utilizzata per trasformare una città in declino e promuoverne la trasformazione?

Segue il contributo di Silvia Bigli dal titolo **Le aree dismesse nella riqualificazione e nella rigenerazione urbana a Torino (1990-2015)**, di taglio cronologico-descrittivo e comparativo. Dopo un breve inquadramento che sintetizza lo stato al 2015 della mappa aggiornata delle "aree dismesse" a Torino, l'autrice descrive il complesso sistema che ha sostanziato il PRG di Torino e come i piani, i programmi, i progetti di trasformazione urbana più importanti degli ultimi due decenni abbiano affrontato la riqualificazione e la rigenerazione di aree e quartieri nell'immenso e multiforme patrimonio di aree industriali dismesse. Il contributo di Bigli è complementare a quello precedente di Spaziante e Dansero e rilegge in parallelo all'incirca lo stesso arco di tempo, concentrando però l'attenzione sull'interazione con gli strumenti di

programmazione che si sono succeduti e che hanno permesso l'avvio e la realizzazione di una gran parte degli obiettivi del PRG di Torino.

Completa la prima sezione il contributo dal titolo **"Architetture ordinarie a Torino tra il 1995 ed il 2015" le ragioni di una piccola ricerca** di Davide De Rossi. Nel contributo, di taglio critico-descrittivo e basato su ri-elaborazione di letteratura secondaria, la tematizzazione delle trasformazioni urbane è sviluppata focalizzandosi sulle trasformazioni intervenute nel territorio torinese nel lungo periodo. Particolarmente interessante è la tipologia proposta dall'autore secondo la quale le trasformazioni urbane avvengono secondo tre categorie di intervento: *grandi insediamenti residenziali*, *grandi oggetti*, e *architetture "ordinarie"*. Il saggio fornisce una visione d'insieme dei punti di svolta con i quali si sono manifestate le trasformazioni urbane sia in termini spaziali sia cronologici sia amministrativi e analizza alcune criticità delle forme che tali trasformazioni hanno assunto concentrandosi sulle architetture ordinarie, poco considerate dagli strumenti di piano e dalla letteratura.

Segue la seconda sezione del volume che, insieme alla terza, ricostruisce progettualità specifiche, con la descrizione delle *best practices* e delle esperienze più rilevanti di trasformazione delle aree dismesse, a partire dal piano regolatore del 1995 della Città di Torino. Gli interventi articolati secondo la strategia delle Spine hanno interessato ampie superfici: su Spina 3, sicuramente quella più critica e con interventi più recenti, insistono due contributi. Il primo, dal titolo **"Accompagnare la trasformazione: i parchi postindustriali della Spina 3 e della Spina 4 a Torino"** di Luca Cianfriglia, Sandra Giannini, è teso a ricostruire il processo di trasformazione in un'ottica prevalente-

mente istituzionale. L'articolo ricostruisce dal punto di vista del Comitato Parco Dora, del Comitato Urban Barriera di Milano e dei relativi Uffici di Comunicazione istituzionale, le esperienze di accompagnamento del percorso e dell'impatto delle trasformazioni messe in atto dalla Città di Torino attraverso strumenti e modalità derivanti dalla sperimentazione di pratiche di rigenerazione urbana sui suoi territori più complessi. Il secondo intervento, dal titolo **"Da cittadella industriale a Spina 3: una riconversione incompiuta"**, di Ezio Boero, ha un taglio di ricostruzione critica dei processi di trasformazione dell'area Spina 3. L'autore, richiamando quanto emerge dal suo libro "La Spina 3 di Torino, trasformazioni e partecipazione: il Comitato Dora Spina Tre" (2011), posiziona nel più ampio scenario storico e culturale quanto fatto e ne analizza punti di forza e le criticità emersi nel corso della sua realizzazione.

Si prosegue con l'articolo di Nadia Caruso e Elena Pede, dal titolo **"Ex Diatto - Ex Westinghouse, due casi emblematici per le politiche di rivitalizzazione delle aree industriali torinesi."**

Il contributo si propone di affrontare due casi situati nel quartiere San Paolo-Cenisia a Torino. Il quartiere, su cui insiste la Spina Centrale (Spine 1-2), è stato interessato da una serie di riqualificazioni importanti di rivitalizzazione e rilancio perseguito dalla Città nelle sue aree dismesse e ha attratto numerose funzioni (pubbliche e private) di rango metropolitano: il Palazzo di giustizia, il raddoppio del Politecnico ma anche la Fondazione Sandretto Re Rebaudengo, la Fondazione Merz, le Officine Grandi Riparazioni, le carceri Le Nuove, il grattacielo San Paolo. Se queste operazioni possono essere considerate come immagini-simbolo del cambiamento torinese e delle

sue trasformazioni urbanistiche, i due casi analizzati seguono un percorso di trasformazione controverso e dibattuto dalla cittadinanza.

Per entrambe le aree viene previsto l'inserimento di nuovi (gli ennesimi, si potrebbe dire) centri commerciali. Emerge con chiarezza come le trasformazioni urbanistiche siano diventate tra i principali strumenti per reperire risorse, a scapito di politiche urbane più sistemiche. A partire dall'analisi delle trasformazioni avvenute nelle aree industriali dismesse di un quartiere, il contributo ambisce a fare una riflessione più ampia sulle dinamiche che hanno influenzato le politiche urbane di trasformazione della città di Torino negli ultimi anni, sempre più neoliberiste.

Valentina Pacetti nel suo contributo dal titolo **"Dalla componentistica allo yogurt: storia di un progetto di deindustrializzazione"**, ricostruisce il caso della trasformazione di Mirafiori a partire dal 2005, anno nel quale Comune di Torino, Regione Piemonte e Provincia di Torino acquistano da Fiat Auto 300.000 mq di aree industriali dismesse (stabilimento di Mirafiori e Campo Volo di Collegno) per 70 milioni di euro. Se l'intervento degli attori pubblici per la gestione e/o riqualificazione di aree industriali si presenta solitamente in varie tipologie, la trasformazione di Mirafiori costituisce per molti versi un caso originale nel panorama europeo, soprattutto per il progetto che lo accompagna: al momento dell'acquisto delle aree, l'iniziativa è parte di un più ampio piano di reindustrializzazione che dovrebbe focalizzarsi sul consolidamento del tessuto produttivo torinese, forse poco riuscito rispetto alle aspettative ma ancora aperto e in trasformazione e con un peso simbolico importante nel riordino urbanistico della città.

Aurelio Balestra, nell'articolo dal titolo **“Area OSI ovest-nord: Toolbox Coworking”**, descrive e discute le varie fasi che hanno caratterizzato la trasformazione urbana attraverso un caso che ha visto il passaggio da fabbrica di lavorazione metallurgica a vuoto industriale a spazio di cooperazione per le attività dei *freelance* e lavoratori indipendenti. Punto d'avvio del processo di deindustrializzazione, che proseguirà fino a giungere alla totale dismissione produttiva dell'area, è la fine del 2007. Da allora si è messo in moto un processo che ha dato luogo a una trasformazione riuscita in tempi relativamente brevi, la cui storia è utile conoscere come modello esemplare di buona pratica e di quanto si auspica per una moderna metropoli. Un progetto economico-sociale e architettonico di trasformazione concretizzato da Toolbox Coworking: un *hub* di innovazione e *coworking* che ospita al suo interno circa 150 diverse attività tra *freelance*, professionisti, *startup* e imprese. Un insieme differenziato di comunità professionali che lavorano su progetti legati all'innovazione tecnologica e sociale in ampi *open-space* o nelle *team-room* dedicate e contribuiscono a formare la SMART City del prossimo futuro.

La terza parte del volume presenta un insieme di casi localizzati nell'*hinterland* dell'area metropolitana di Torino, che arricchiscono il panorama delle dismissioni e trasformazioni urbane. Ne accenniamo di seguito.

Nell'articolo dal titolo **“Aree dismesse e politiche urbane a None. Dall'industria subita, all'industria inseguita”**, Carlo Alberto Barbieri, Carolina Giamo ed Eros Primo propongono l'analisi di un caso empirico a livello locale, sui processi di recupero e valorizzazio-

ne di area industriali dismesse o a rischio dismissione-sottoutilizzazione nel territorio metropolitano del Comune di None (Torino). L'interesse del caso di None risiede nelle particolarità del rapporto intrattenutosi nell'arco degli ultimi 20 anni fra contenuti della pianificazione urbanistica, disciplina delle aree produttive dismesse o in dismissione e strumenti operativi.

L'articolo successivo di Sarah Chiodi e Lorenzo de Cristofaro si incentra sul caso delle **ex-Acciaierie Mandelli di Collegno tra memoria e nuova identità**.

Un caso di trasformazione di un vuoto industriale dismesso già definito ma ancora aperto, che porta con sé alcuni temi chiave del dibattito urbanistico contemporaneo: la rigidità degli strumenti tradizionali dell'urbanistica, la questione del coinvolgimento degli abitanti nei processi decisionali di trasformazione urbanistica, la questione abitativa dei Rom e Sinti, il problema della carenza delle risorse sia pubbliche che private per gli investimenti. La vicenda delle Ex-Acciaierie Mandelli di Collegno, non ancora giunta a termine, rappresenta un caso paradigmatico estremamente rappresentativo delle difficoltà connesse alla riqualificazione e al riuso dei vuoti industriali dismessi

L'analisi proposta da Antonio Camillo e Fabrizio Oddone si incentra sui **“Programmi territoriali quale motore di rigenerazione urbana e di politiche di contenimento del consumo di suolo nel comune di Settimo Torinese”**. L'articolo ricostruisce le politiche di rigenerazione urbana, attuate a partire dai primi anni '90, con l'attivazione dei programmi di riqualificazione promossi dapprima dal Ministero delle Infrastrutture (PRIU, PRUSST, URBAN Italia, Piano Città), e successivamente dalla Regione (PISL, PTI, Contratti

di Quartiere, Corona Verde, Piano Casa). Vengono evidenziate le ricadute positive di tali politiche la cui azione di volano ha permesso al Comune di Settimo di concertare con gli operatori privati e i cittadini azioni di trasformazione delle aree dismesse, ottenendo in cambio sul territorio investimenti significativi da parte degli operatori privati e fornendo alla città nuovi servizi per i cittadini.

La quarta e ultima sezione del volume contiene interventi per l'azione e l'implementazione delle politiche pubbliche regionali e per il riutilizzo dei vuoti industriali e offre il bilancio di pratiche e progettualità ancora aperte inserendosi operativamente nelle criticità emerse e formulando ipotesi di nuova progettualità, nuove prospettive per operare nelle trasformazioni delle aree industriali dismissioni.

L'analisi che apre la sezione si incentra sull'attività conoscitiva sulle aree dismesse che in questi anni è stata realizzata dalla Direzione Ambiente della Regione Piemonte. L'articolo, di Guido Baschenis, Benedetta Ciampi, Ezio Giacobone dal titolo **“La Regione Piemonte e la sfida del contenimento del consumo di suolo e del riutilizzo delle aree dismesse”** si sviluppa in due parti. Nella prima, dopo aver avanzato le definizioni istituzionali di dismissione e bonifica e sue tipologie, si espone per cenni il progetto di creazione dell'Anagrafe Regionale delle aree dismesse. Nella seconda parte si fa il punto sullo stato della legge Regionale sul consumo dei suoli (Legge per la Riqualificazione e rigenerazione del territorio urbanizzato/ Contenimento del consumo di suolo). L'intervento è importante perché mette in evidenza la necessità di monitorare le trasformazioni e di inquadrarle nel più

ampio processo di pianificazione e programmazione economica regionale.

L'intervento di Guido Montanari, **“Torino, la nascita della città postindustriale: quale bilancio?”**, propone un *excursus* storico incentrato sulla trasformazione epocale che ha visto la *One company town* mutare da città della grande industria a città terziarizzata che vuole rilanciarsi per mezzo dell'economia della conoscenza, degli eventi, della cultura, della ricerca, del turismo. In questa azione i soggetti della pianificazione che hanno operato concretamente nella trasformatrice di Torino, hanno agito con un impeto guidato dalla rimozione del patrimonio culturale della città, di cancellazione e negazione delle testimonianze del lavoro. Nessuna azione è stata avviata, sebbene esistano diversi archivi disponibili, per raccogliere e conservare i documenti legati alla storia di quel periodo. Il risultato evidente, pericolo anche per il futuro, è il sovrapporsi di architetture che non esprimono radicamento e continuità ma piuttosto adesione alla frammentarietà e alla rottura della trama storica urbana.

L'articolo che segue affronta una delle criticità che presenta il fenomeno delle Aree industriali dismesse, spesso suoli da bonificare per renderli appetibili agli interessi privati. Marina Bravi, insieme a Stefano Rossi, Antonio Talarico si propongono di **valutare i rischi della riqualificazione urbanistica e ambientale delle aree dismesse**. Partendo dal presupposto che non sempre lo sviluppo urbanistico di un'area dismessa garantisce un concreto interesse alla riqualificazione da parte del privato si intende fornire uno strumento tecnico di ricerca operativa, basato sulla Teoria delle Opzioni Reali (TOR), per la verifica della fattibilità

del progetto di recupero ambientale dell'area, col fine di rendere competitivo l'investimento privato su queste aree.

Il contributo presentato da Elena Gelormino e Laura Sinagra Brisca si sofferma sul territorio di Chieri per riflettere **sulle aree industriali dismesse e sul loro impatto sulla salute: il ruolo dei cittadini e delle amministrazioni locali nell'identificazione dei problemi e delle possibili soluzioni**. E' un contributo di "azione critica" che interviene su due aree industriali importanti nella storia di questo territorio, l'ex Molino Berruto, di proprietà privata e l'ex cotonificio Tabasso, di proprietà comunale. L'analisi è critica verso i processi decisionali in atto e chiede l'avvio di una progettazione partecipata rivolta all'effettiva valorizzazione delle aree per l'intera comunità cittadina.

Conclude il volume l'intervento di Carlo Genova dal titolo **"I giovani e la città che cambia. Nuovi passi e nuovi sguardi sulle tracce di un passato industriale"**, che ha delle implicazioni di tipo metodologico interessanti e di una certa originalità. L'autore invita infatti a prestare attenzione, per la loro importanza, agli aspetti culturali della trasformazione e a riconoscere le identità e i significati dei luoghi sulla base delle pratiche di fruizione dei loro abitanti. In questo contesto i giovani appaiono una forza innovativa in quanto attivano processi di ri-significazione e ri-utilizzo dei luoghi attraverso pratiche (parkour, skateboarding, writing, ecc.) che per un verso ri-funionalizzano alcuni luoghi per altro verso ne incrementano l'immagine pubblica e simbolica.



Henri de Toulouse-Lautrec - Au Concert (Before Letters) 1896 - Color Lithography, 32x25,2 cm - © Herakleidon Museum, Athens Greece

IN RICORDO DI
GIOVANNI RABINO:
LA RICERCA IN AZIONE

FOCUS: LA CRISI DEL WELFARE.
RISPOSTE INNOVATIVE
IN AMBITO SOCIO-SANITARIO

MUTUALISMO E
ASSICURAZIONI:
DOMANDE PER UN
PROGRAMMA DI
RICERCA SUL SECONDO
WELFARE

ASSISTENZA SOCIO-
SANITARIA E BILATERALITÀ
TERRITORIALE:
UNO SGUARDO
AL NORD ITALIA

LA MUTUALITÀ DI
TERRITORIO:
IL RUOLO DELLE SOCIETÀ DI
MUTUO SOCCORSO NELLA
SANITÀ INTEGRATIVA

MUTUALITÀ DI TERRITORIO:
L'ESPERIENZA DELLA MUTUA
PINEROLESE

IL FONDO SOLIDEO E
LA SOCIETÀ DI MUTUO
SOCCORSO ED
ISTRUZIONE DEL SOCIALE
SOLIDEA DI TORINO

WELFARE INTEGRATIVO E
SISTEMA DELLE IMPRESE
ARTIGIANE

SINDACATO E
SECONDO WELFARE,
TRA CONTRATTAZIONE E
BILATERALITÀ

I NUMERI DEL
SISTEMA FORMATIVO
PIEMONTESE

L'OFFERTA DI FORMAZIONE
E ISTRUZIONE PER LE
PERSONE ADULTE:
UN OBIETTIVO EUROPEO
ANCORA LONTANO

PIEMONTE RURALE 2016

POSTFORDISMO E
TRASFORMAZIONE
URBANA

**RICHIEDENTI ASILO
E INIZIATIVE PER
L'INSERIMENTO
ECONOMICO**

RICHIEDENTI ASILO E INIZIATIVE PER L'INSERIMENTO ECONOMICO

di Enrico Allasino

Gli sbarchi di migranti sulle coste italiane continuano. Giorno dopo giorno cresce il numero di persone che cercano di venire in Europa – e di coloro che periscono nel tentativo¹. I sopravvissuti sono fotosegnalati e avviati nel percorso che dovrebbe consentire una prima sistemazione in attesa della valutazione della domanda di asilo, che in maggioranza presentano. Chi riesce a ottenere un titolo di soggiorno potrà essere ancora accompagnato in un percorso di integrazione e di autonomia. Termini come “Hotspot”, Centri di prima accoglienza, CAS², SPRAR³ ricorrono con frequenza nelle notizie e nelle analisi della situazione, indicando le strutture in cui si dovrebbe svolgere questo percorso: dalla prima identificazione, alla distribuzione sul territorio nazionale sino all'integrazione stabile dei titolari di protezione. I minori non accompagnati e i casi più delicati dovrebbero essere inseriti in strutture apposite e avere un'assistenza specifica.

Per quanto riguarda i numeri, gli sbarchi di profughi e i loro successivi trasferimenti sono costantemente monitorati (di chi resta nel sistema, beninteso). Il Ministero dell'interno pubblica dati aggiornati con cadenza quotidiana sui migranti sbarcati, sulla loro successiva distribuzione sul territorio e nei diversi tipi di centri di accoglienza e sui ricollocati in altri stati dell'Unione⁴. Per la precisione,

¹ Questi dati sono aggiornati e riportati nei siti, nei notiziari e nelle pubblicazioni dell'Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (UNHCR) <https://www.unhcr.it/> e dell'Organizzazione Internazionale per le Migrazioni (OIM) <http://www.italy.iom.int/>.

² Centri di accoglienza straordinaria. <http://www.interno.gov.it/it/temi/immigrazione-e-asilo/sistema-accoglienza-sul-territorio>.

³ Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati (<http://www.sprar.it>).

⁴ <http://www.libertaciviliimmigrazione.dlci.interno.gov.it/it/documentazione/statistica/cru-scotto-statistico-giornaliero>.

il 31 dicembre 2016 in Piemonte risultavano 13.077 immigrati presenti nelle strutture temporanee e 1.270 nei posti SPRAR. In Italia erano 137.218 nelle strutture temporanee, 820 negli hotspot, 14.694 nei centri di prima accoglienza e 23.822 nello SPRAR, per un totale di 176.554.

Nel sistema di accoglienza non mancano le falle, le situazioni problematiche e, come noto, purtroppo anche gli abusi più gravi. Tuttavia si sta ora tentando di migliorare i programmi per controllare non solo i numeri, ma anche il rispetto dei diritti, l'efficienza e l'efficacia degli interventi. Diversi enti e organizzazioni, dal Ministero dell'Interno all'UNHCR, all'ANCI, alle ONG hanno in corso o in progetto iniziative volte a verificare la correttezza formale e sostanziale delle prassi, la efficacia degli interventi in corso e a formare il personale⁵.

Tutto questo sistema dovrebbe consentire non solo la prima accoglienza in condizioni dignitose, ma soprattutto avviare rapidamente a una integrazione piena dei rifugiati, almeno di coloro che hanno ottenuto il riconoscimento di qualche forma di protezione. In questo processo la capacità dei singoli di trovare un lavoro, una fonte di reddito, ma anche di autorealizzazione e di socializzazione è, ovviamente, fondamentale.

Le politiche e le iniziative per l'inserimento economico e lavorativo dei migranti sono state a loro volta oggetto di numerose e approfondite descrizioni, analisi e valutazioni. Oltre ai testi delle singole ricerche e dei rapporti, sono disponibili sintesi e indica-

zioni per le politiche⁶. Possiamo concludere che sul piano conoscitivo è tutto noto, rinviare alla letteratura ormai facilmente consultabile e auspicare una immediata attuazione delle buone prassi in essa raccomandate? Purtroppo una delle indicazioni che risultano dagli studi in materia è proprio che non ci sono soluzioni applicabili *sic et simpliciter*, ma resta necessario un paziente esercizio di traduzione in pratica e una continua raccolta di dati, analisi e valutazioni delle politiche.

Occorre anzitutto guardarsi da trappole ideologiche. Che il lavoro sia fondamentale per i rifugiati è anzitutto un dettato costituzionale e un diritto, in

⁵ Per non citare che qualche rapporto più recente o più pertinente: *From Refugees to Workers. Mapping Labour-Market Integration Support Measures for Asylum Seekers and Refugees in EU Member States - Volume I: Comparative Analysis and Policy Findings; Volume II - Literature Review and Country Case Studies*, Iván Martín, et al., Bertelsmann Stiftung, 2016.

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_NW_From_Refugees_to_Workers_Vol1.pdf;
https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_NW_From_Refugees_to_Workers_Vol2.pdf.

In questo volume si veda in particolare il capitolo di Alessandra Venturini sul caso dell'Italia.

OCDE Les clés de l'intégration: Les réfugiés et autres groupes nécessitant une protection, Éditions OCDE, Paris, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258365-fr>.

European Parliament, Directorate General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights And Constitutional Affairs, Justice, Freedom and Security, *Comparative study on the best practices for the integration of resettled refugees in the EU Member States*, 2013.

United Nations High Commissioner for Refugees, Bureau for Europe, *A new beginning. Refugee Integration in Europe*, September 2013.

United Nations High Commissioner For Refugees, Policy Development And Evaluation Service (Pdes), *The labour market integration of resettled refugees*, Eleanor Ott, 2013.

United States Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, *Refugee assistance. Little Is Known about the Effectiveness of Different Approaches for Improving Refugees' Employment Outcomes*, 2011.

OIM, *Migration, Employment and Labour Market Integration Policies in the European Union*, Anna Platonova, Giuliana Urso (Eds), 2010.

⁶ *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, realizzato da ANCI, Caritas Italiana, Cittalia, Fondazione Migrantes (con la redazione di Vie di fuga) e SPRAR in collaborazione con l'UNHCR, settembre 2015. *Rapporto annuale Sprar, Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati, Atlante Sprar 2015*.

quanto attraverso il lavoro si esprime la personalità dei singoli e il loro contributo alla collettività. Ma sovente si sottolinea anche che essi devono mantenersi e non gravare sulla collettività. È una esigenza del tutto legittima, ma occorre anche riconoscere con pragmatismo che l'inserimento lavorativo non è facile e in alcuni casi è improbabile. Sono comunque necessarie scelte di fondo (ad esempio, meglio concentrare le risorse su chi ha più probabilità di trovare occupazione o sostenere i più svantaggiati?)⁷. L'inserimento in attività lavorative non qualificate e poco remunerative può essere inevitabile per molti, ma occorre contrastare la malavita e lo sfruttamento ed evitare che si inneschi una svalutazione delle competenze che diventa svalutazione delle persone. Troppo sovente sembra che svolgere cattivi lavori sia il prezzo da pagare per dimostrare di essere "veri" profughi e che solo l'accettazione della subalternità possa giustificare la richiesta di riconoscimento della pienezza dei diritti, magari dopo una o due generazioni⁸. Anche la distinzione tra profughi "veri" e migranti economici irregolari, difficile da articolare e precisare, può essere una pessima guida per politiche realistiche. La logica dell'emergenza è un'altra ideologia che contribuisce a rinviare le soluzioni e a mantenere in situazione precaria e incerta tutto il sistema. Altra questione è l'insistenza sulla necessità di disperdere territorialmente i rifugiati, che talora rievoca ipotesi superate sulle soglie di tolleranza. In qualche caso, dopo aver ottenuto risultati negativi dalla dispersione, "refugees were deliberately clustered by the government in a few areas in order to create new viable communities that would slow the growth

⁷ "Picking the winners or supporting the most vulnerable?", *From Refugees to Workers*, cit. vol. 1, p. 51.

⁸ Aihwa Ong, *Da rifugiati a cittadini. Pratiche di governo nella nuova America*, Milano, Cortina Editore, 2005.

of the older clusters, and to promote more effective resettlement"⁹. In sostanza non bisogna farsi dettare l'agenda dalle ideologie e mantenere capacità di analisi e, fermo restando il rispetto dei diritti, un sano pragmatismo.

La maggior parte delle analisi è basata su studi di caso, ossia su singole iniziative o politiche adottate in uno stato (in prevalenza in Nord America, più di recente in paesi dell'UE), in un periodo storico preciso e nei confronti di gruppi rifugiati della stessa origine. Per quanto ci si sforzi di ricavare insegnamenti generali, le analisi confermano la necessità di ulteriori raccolte di dati e la necessità di adattare con attenzione e inventiva le soluzioni a casi distanti nel tempo, nello spazio e nel quadro economico e politico. Sarebbero necessari studi valutativi con un adeguato disegno progettuale, che non si limitino a descrivere i risultati positivi di iniziative più o meno ampie, ma che mettano a confronto diverse politiche, che comparino l'effetto delle iniziative messe in atto rispetto alla situazione di gruppi comparabili non coinvolti o inseriti in altri programmi. In ogni caso resta necessario trarre ispirazione e insegnamenti dalle politiche già realizzate, ma adattando i progetti ai casi specifici: la letteratura indica la necessità di iniziative su misura, anche sui singoli casi personali¹⁰.

⁹ Barry N. Stein, The experience of being a refugee: insights from the research, in: Williams, Carolyn L. and Westermeyer, Joseph (Eds) *Refugee mental health in resettlement countries*, Washington, DC, US: Hemisphere Publishing Corp., 1986 <https://msu.edu/course/pls/461/stein/MNREXP1.htm>.

¹⁰ "The success of the SPRAR projects can be explained by the possibility of tailoring the project to the needs of the destination Municipality and to the needs of the asylum seekers. The list of good practices reported in the Ministry of Interior report (2015), in the SPRAR report, in the Prefecture and in the EMN country case report show that the success story are all tailored to the local job market and the talents of the migrants. Unfortunately, these reports are just a list of good practices implemented in different cities at different times. There is no real evaluation, just an interest in learning from

Occorre quindi fare tesoro della esperienza pregressa e delle analisi disponibili, ma anche saper riprogettare gli interventi con spirito critico e innovativo. Per ottenere ciò occorre impegnare personale formato, aggiornato e in condizioni di operare al meglio delle proprie capacità. Di fronte al dramma, in Piemonte come in tutta Italia si sono mobilitate molte persone con buona volontà e impegno. Sono però anche necessarie una formazione di base adeguata e un aggiornamento continuo per amministratori, operatori, mediatori e volontari. Infatti non solo le situazioni e le norme cambiano in continuazione, ma il lavoro sociale è sovente usurante e l'avvicendamento degli operatori è inevitabile. Dovrebbe poi essere evidente che questo personale non può essere solo volontario o precario e che quindi bisogna investire su di esso, remunerarlo adeguatamente e garantire continuità di occupazione. Il lavoro nei servizi per e con le persone sembra uno dei pochi ambiti del mercato del lavoro in cui può crescere la domanda. Si deve investire su di esso in quanto in grado di generare un notevole valore aggiunto: formare nuovi cittadini, studenti, lavoratori. Parimenti, le strutture devono essere consolidate. La logica del finanziamento a progetto, per quanto diffusa e ufficiale, rischia di nascondere la realtà di organizzazioni che faticano a mantenere la continuità dell'azione. Il contributo che l'Ires fornisce attualmente riguarda in particolare l'aggiornamento e il sostegno al lavoro in rete degli operatori¹¹, ma dovrebbe svilupparsi sulla valutazione delle situazioni locali. Per quanto i progetti di inserimento, in particolare nello SPRAR,

different experiences create future guidelines." A. Venturini in *From Refugees to Workers*, cit., vol. 2, p. 86.

¹¹ L'Ires realizza dal 2011 il progetto *Mediato* che, con altri progetti collegati, fornisce corsi di aggiornamento e supporto tecnico agli operatori pubblici e privati e ai mediatori interculturali.

siano oggetto di controllo e di monitoraggio da parte degli organi centrali e periferici, resta necessario mantenere la continuità temporale e territoriale del monitoraggio¹². In altre parole, non basta che le singole iniziative siano controllata e valutate: la somma di buoni progetti e di buone pratiche non fa necessariamente una politica di successo. Non basta che la singola iniziativa sia efficiente e raggiunga il proprio obiettivo: l'inserimento nel mercato del lavoro è un processo di apprendimento sociale multi attore e richiede un contesto locale che lo sostenga¹³.

Occorre poi tenere sotto controllo la situazione di tutti i migranti, soprattutto quando escono dal sistema o si stabilizzano. Sebbene il numero di immigrati privi di permesso di soggiorno sia molto basso rispetto ad anni passati, secondo le stime della Fondazione ISMU¹⁴, resta il fatto che non tutti i richiedenti asilo sono inseriti nel sistema dei centri di accoglienza, anche per legittimi motivi, che alcuni si sono trasferiti in altri paesi ed è altamente probabile che la maggior parte di coloro che non hanno ottenuto la protezione umanitaria resti comunque in Italia. Occorrono quindi ulteriori monitoraggi e analisi¹⁵. In passato la

¹² Come fa ad esempio la Regione Emilia-Romagna con i rapporti, pubblicati dal 2006, *Richiedenti e titolari di protezione internazionale e umanitaria in Emilia-Romagna, Monitoraggio 2015* <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/immigrati-e-stranieri/temi/richiedenti-asilo-e-rifugiati> Anche questi rapporti sottolineano che è difficile ottenere dati statistici precisi per ricostruire la globalità del fenomeno, non solo la situazione puntuale.

¹³ "Labour market integration is a process and outcomes are determined by a mix of support measures, and it is their combination and sequence which matters most, rather than the individual impact of each of them." *From Refugees to Workers*, cit., vol 1, p. 46.

¹⁴ Fondazione ISMU, *Ventesimo Rapporto sulle migrazioni 2015*, Milano, Franco Angeli, 2016, p. 46.

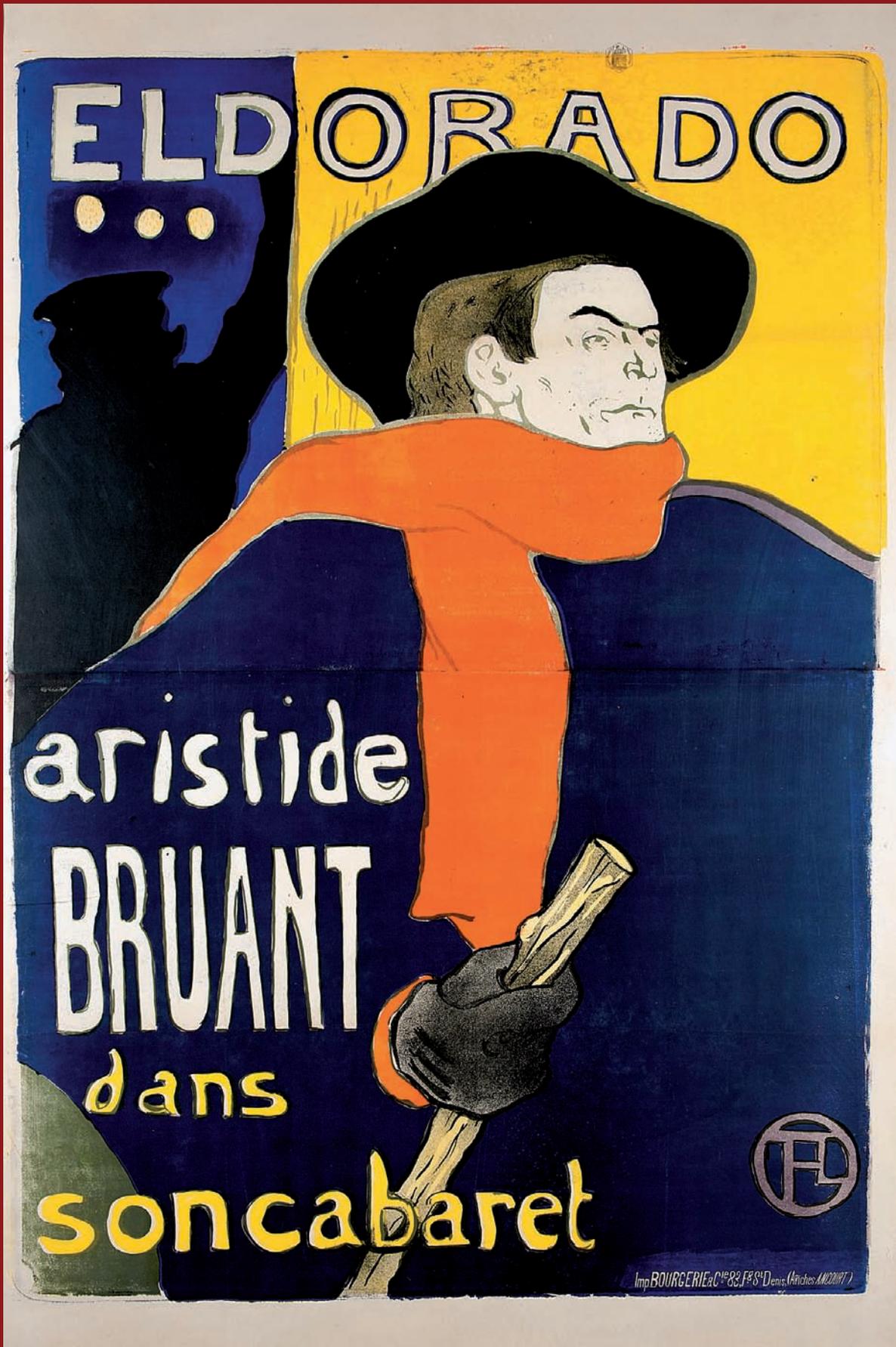
¹⁵ "...non potendo disporre del numero della effettiva presenza nei territori, infatti, bisogna fare attenzione a non confondere il numero delle accoglienze ufficiali con quello della reale presenza di richiedenti asilo e titolari di protezione in-

distribuzione dei migranti sul territorio era un indicatore della capacità di integrazione dello stesso, ovvero in genere della domanda di manodopera e della relativa dinamicità del mercato del lavoro. Oggi la distribuzione avviene largamente d'ufficio e quindi non ci serve più per capire la capacità integrativa dei territori (ovvero, indica la capacità di integrazione *presunta* da parte dei decisori). Complica il compito il fatto che si devono valutare gli esiti dei processi a fronte di un continuo arrivo di nuovi migranti e con scarsa informazione sulle situazioni all'uscita dalla prima assistenza. Su tutta la questione si estende poi l'ombra di reazioni xenofobe in grado di mettere a repentaglio l'efficacia delle politiche e di influire negativamente sulla loro valutazione da parte dell'opinione pubblica.

ternazionale nelle diverse regioni italiane. (...) Manca, inoltre, la rilevazione precisa di quante persone rimangono nei territori una volta usciti dai percorsi ufficiali di accoglienza." *Rapporto sulla protezione internazionale in Italia*, cit. p. 152.

L'esito ultimo delle politiche per l'integrazione economica dei rifugiati dovrebbe essere un normale inserimento nel sistema economico: è però evidente che se esso è in grave crisi difficilmente i rifugiati potranno trovare una occupazione stabile, non più di quanto avvenga per tutti i cittadini. Di conseguenza l'analisi delle politiche per l'inserimento degli immigrati non può avere senso che nel contesto più generale delle politiche per il lavoro e lo sviluppo economico¹⁶. Una reale e radicale innovazione del modello di sviluppo, è condizione necessaria per consentire a tutti, locali e immigrati, di poter sviluppare il loro contributo alla società ed evitare tragiche "guerre tra poveri".

¹⁶ "However relevant, all this analysis on potential success factors should not blur the bottom line: labour market outcomes of refugees are largely determined by structural factors, not policy interventions, both regarding the characteristics of the national or local labour market and the profile of each refugee." *From Refugees to Workers*, cit., vol 1, p. 47.



Henri de Toulouse-Lautrec - Eldorado, A. Bruant dans son Cabaret 1892
Color Lithography, 138x96 cm - © Herakleidon Museum, Athens Greece

PUBBLICAZIONI

2015

L. Abburrà, L. Donato, C. Nanni, *Le Province del Piemonte al vaglio della crisi. Persistenze e cambiamenti negli indicatori sociali dei territori*, "Contributi di ricerca" n. 257

Università di Torino, Ires. Regione Piemonte, CSI, IRES, *Il diabete in Piemonte. 2011 - 2013*.

F. Ferlaino, C. Violi, *La Macroregione delle Alpi Occidentali: memoria, scenari e prospettive*, "Informaires" n. 47.

F. Ferlaino, C. Violi, *La finanza decentrata alla prova della crisi*, "Informaires" n. 47.

L. Abburrà, R. Cagno, L. Donato, G. Marocchi, M. Cristina Migliore, C. Nanni, *Alla prova della crisi. L'innovazione sociale in provincia di Cuneo: secondo rapporto*, "I quaderni della Fondazione Cassa di Risparmio di Cuneo" n. 24.

Ires, Regione Piemonte, Direzione Programmazione Strategica (C. Varricchio, G. Perino, D. Barella et al.), *Intesa Istituzionale di programma Stato Regione Piemonte. Studio di casi sul rapporto tra programmazione e pianificazione territoriale e urbanistica*. Progetto Monitoraggio.

L. Abburrà, *Comunicare la ricerca ai decisori: una questione da ridefinire. Un progetto di ricerca al servizio dell'innovazione*, "Strumentires" n. 14.

V. Ferrero, R. Pollo, *Proposte per delle politiche green e innovative. Riquilibrato energetico del patrimonio edilizio esistente e settore delle costruzioni*.

Ires, Regione Piemonte, Osservatorio Istruzione e Formazione Professionale Piemonte 2014.

Ires, *Piemonte Economico Sociale 2014*, "Informaires" n. 48.

L. Abburrà, L. Donato, C. Nanni, *Le province del Piemonte al vaglio della crisi*, "Contributi di ricerca" n. 257.

2016

Ires, *Documento di inquadramento socioeconomico e territoriale per il Piano strategico della Città metropolitana*.

L. Abburrà, L. Donato, C. Nanni, *Neet: né scuola né lavoro. Una categoria statistica, diverse condizioni sociali*.

Ires, *Le cave in Piemonte. Rapporto 2015*.

Ires, *Strumenti per la sanità 2014*.

E. Gottero, *Un sistema complesso da valutare: il paesaggio rurale*.

M. La Rosa, G. Perino, F. Paolucci, E. Siliberto, *Valorizzare gli ambienti di cava e i siti estrattivi: L'evoluzione del territorio tra sostenibilità, reversibilità e sperimentazione*, "Informaires" n. 49.

M. La Rosa, G. Perino, F. Paolucci, E. Siliberto, *Sviluppo locale e Politiche regionali*, "Informaires" n. 49.

E. Gottero, *Agricoltura Metropolitana. Politiche, pratiche e opportunità per l'innovazione territoriale nel torinese*, 2016.

Ires, *Postfordismo e trasformazione urbana*, 2016.

L. Abburrà, L. Donato, C. Nanni, M. Cristina Migliore, D. Musto, A. Stanchi, *Osservatorio Istruzione e Formazione professionale Piemonte 2015*, 2016.

Ires, *Piemonte rurale 2016*, 2016.

Ires, *Informaires: Piemonte economico sociale 2014*, 2016.

51



Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
via Nizza 18 – 10125 Torino

