

## **ARTICOLO 30**

**Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale**

## **Quadro normativo di riferimento**

- Costituzione della repubblica italiana;
- Legge 449/1997 Fondo Nazionale per le Politiche Sociali;
- Legge 296/2006 Fondo nazionale per la non autosufficienza;
- Legge 147/2013 Estensione della Carta Acquisti ai cittadini stranieri;
- Legge 183/2014 Assegno di Disoccupazione (ASDI);
- Legge 190/2014 Finanziamento strutturale Fondo Carta acquisti – istituzione bonus bebè;
- Legge 208/2015 Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;
- Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22
- Decreto Legge 112/2008 “Carta Acquisti”;
- Decreto Legge 78/2010 Casellario dell'Assistenza;
- Decreto Legge 201/2011 riforma ISEE;
- Decreto Legge 5/2012 Sperimentazione Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA);
- Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA);
- Linee di indirizzo nazionali in materia di politiche in favore delle persone senza dimora.

## **Risorse impegnate**

Si rappresenta, in primo luogo, che il Governo italiano ha previsto una progressiva stabilizzazione e un aumento delle risorse statali impegnate al rafforzamento dei servizi sociali e alla lotta alla povertà e all'esclusione sociale come più avanti precisato. Inoltre, la Commissione europea ha approvato a dicembre 2014 il Programma operativo nazionale (PON) Inclusione presentato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e cofinanziato dal FSE. Si tratta, per l'Italia, del primo PON interamente dedicato all'inclusione sociale.

**Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS)**, come già spiegato nel rapporto precedente, è un fondo destinato alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata di interventi e servizi sociali, come previsto dalla Legge 328/2000. Una quota del Fondo è inoltre attribuita al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per gli interventi a carattere nazionale. Tra il 2008 e il 2010 i trasferimenti del Ministero alle Regioni sono stati ridotti, ma con la Legge di stabilità del 2015 si è provveduto a stabilire una dotazione finanziaria annua, strutturale, di 300 milioni a decorrere dal 2015. A partire dall'annualità 2014, è stata introdotta un'ulteriore condizione per l'erogazione del finanziamento; le Regioni, infatti, devono inviare la programmazione degli interventi che intendono attuare.

**Al Fondo nazionale per la non autosufficienza (FNA)**, per il 2013, erano stanziati risorse pari a 275 milioni. Nella Legge di stabilità per il 2014 le risorse ad esso assegnate ammontavano ad euro 350 milioni; il 40% delle risorse per il 2014 sono state destinate ad interventi a favore delle gravissime disabilità. La Legge 23 dicembre 2014 n. 190 (Legge di stabilità 2015) dispone che lo stanziamento del Fondo, per il 2015, è incrementato di 400 milioni di euro. Il Fondo è stato istituito nel 2006 con Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (art. 1, co. 1264), con l'intento di fornire sostegno a persone con gravissima disabilità e ad anziani non autosufficienti al fine di favorirne una dignitosa permanenza

presso il proprio domicilio evitando il rischio di istituzionalizzazione, nonché per garantire, su tutto il territorio nazionale, l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali. Tali risorse sono aggiuntive rispetto alle risorse già destinate alle prestazioni e ai servizi a favore delle persone non autosufficienti da parte delle Regioni nonché da parte delle autonomie locali e sono finalizzate alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell'assistenza sociosanitaria.

Con riferimento alla **carta acquisti** del **2008**, istituita con l'art. 81 del Decreto Legge 112/2008 e illustrata nel rapporto precedente, concessa agli anziani di età superiore o uguale ai 65 anni e ai bambini di età inferiore ai tre anni, la Legge di stabilità 2014 ha previsto lo stanziamento di 250 milioni di euro per il 2014. Anche in riferimento a tale misura, la Legge di stabilità 2015 (Legge 190/2014) ha stabilito un finanziamento a regime di 250 milioni di euro annui, a decorrere dal 2015, sul **Fondo Carta acquisti**. È stato, inoltre, stabilito che parte del Fondo, per un importo pari a 50 milioni di euro, fosse stanziato per avviare la sperimentazione di una misura universale di contrasto alla povertà assoluta, il **Sostegno per l'Inclusione Attiva** (SIA) nelle 12 città italiane di maggiori dimensioni.

Per la sperimentazione del **Sostegno per l'Inclusione Attiva** (SIA) nelle regioni del Mezzogiorno sono state destinate risorse pari a 167 milioni di euro (art. 3, comma 2, del Decreto Legge 76/2013), e successivamente, per l'estensione su tutto il territorio nazionale, sono state assegnate ulteriori risorse, pari a 120 milioni di euro (art. 1, comma 216, della Legge di stabilità 2014). La Legge di stabilità 2014 ha previsto inoltre la possibilità - in presenza di risorse disponibili ed in relazione all'effettivo numero dei beneficiari - di utilizzare le risorse rimanenti dei 250 milioni assegnati come stanziamento alla Carta acquisti ordinaria per l'estensione della sperimentazione della SIA.

Le risorse stanziato nel 2016 ammontano a circa 750 milioni di euro e permetteranno di dare sostegno a circa 200.000 famiglie, 500.000 minori per un totale di quasi 1 milione di persone. La richiesta per beneficiare del SIA potrà essere presentata a partire dal 2 settembre 2016, utilizzando l'apposito modulo, che dovrà poi essere consegnato al Comune di residenza, predisposto dall'INPS, pubblicato sui siti del Ministero del lavoro e dell'INPS. Ai 750 milioni destinati al sostegno economico delle famiglie che hanno i requisiti per il beneficio si aggiungono ora i 486.943.523,00 Euro che costituiscono la dotazione finanziaria complessiva dell'avviso pubblico rivolto ai Comuni, tra loro coordinati a livello di ambiti territoriali, per finanziare interventi volti a rafforzare la rete dei servizi per la presa in carico e attivazione dei nuclei beneficiari del SIA, come definiti nelle "Linee Guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva".

Le proposte progettuali dovranno essere riconducibili allo svolgimento di funzioni quali:

- servizi di segretariato sociale,
- servizio sociale professionale per la valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare e la presa in carico,
- interventi per l'inclusione attiva,
- promozione di accordi di collaborazione con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, tutela della salute e istruzione, nonché con soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà ed enti non profit.

L'avviso individua, inoltre, tre macro-aree per le azioni ammissibili a finanziamento:

- Azione A, dedicata al rafforzamento dei servizi sociali (servizi di segretariato sociale e per la presa in carico, nonché servizi informativi all'utenza);

- Azione B, riguardante gli interventi socio educativi e di attivazione lavorativa ( tirocini, borse lavoro, orientamento, consulenza e informazione per l'accesso al mercato del lavoro, formazione per il lavoro);
- Azione C, finalizzata alla promozione di accordi di collaborazione in rete, nella quale rientrano tutte le attività destinate agli operatori degli ambiti territoriali, dei centri per l'impiego, dei servizi per la salute, l'istruzione e la formazione, così come le azioni di networking connesse al Sia (accesso, presa in carico, progettazione).

Le risorse stanziare per il finanziamento dei progetti, che fanno parte del Fondo sociale europeo, programmazione 2014-2020 del Pon Inclusione, sono riferite a interventi da realizzare nel periodo 2016-2019 e suddivise tra tre tipologie di Regioni (più sviluppate, meno sviluppate, in transizione) in riferimento agli assi 1 e 2 del Pon Inclusione.

Inoltre, con riferimento al **Programma Operativo Nazionale Inclusione**, approvato nel 2014, sono state assegnate risorse pari a circa 800 milioni alle regioni meno sviluppate o in transizione, e circa 270 milioni di euro risultano essere assegnati alle regioni più sviluppate. Le risorse del PON Inclusione sono destinate principalmente a supportare il Sostegno per l'Inclusione Attiva, in particolare attraverso lo sviluppo di misure di attivazione e servizi di presa in carico rivolti ai beneficiari della carta.

Il Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22 ha istituito, come previsto dalla Legge 183/2014 (Jobs Act), a decorrere dal 1° maggio 2015, in via sperimentale per l'anno 2015, l'Assegno di disoccupazione (ASDI), avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori beneficiari della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI). L'articolo 16, comma 7, del citato decreto ha previsto l'istituzione di uno specifico Fondo nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la cui dotazione era pari ad euro 200 milioni per il 2015.

Nell'ambito delle politiche di coesione dell'Unione Europea per il periodo di programmazione 2014-2020, è stato istituito un nuovo fondo - il "**Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)**" - per promuovere interventi a favore di persone in condizioni di grave deprivazione materiale. Il nuovo ciclo di programmazione delle politiche di coesione condivide infatti con la Strategia Europa 2020 un obiettivo di lotta alla povertà che viene supportato, oltre che dai fondi strutturali, da questo specifico fondo destinato a fornire aiuti alimentari e materiali alle persone in povertà estrema. Il FEAD sostituisce il precedente Programma di aiuti alimentari ai meno abbienti (PEAD), originariamente legato all'utilizzo delle eccedenze agricole alimentari nell'ambito della Politica Agricola Comune. L'Italia ha anche aderito ad una quota così detta volontaria, più che raddoppiando in tal modo le risorse disponibili. Conseguentemente saranno dedicati al Programma FEAD complessivamente 789.932.100,00 euro. Per le scelte operate, l'Italia è il paese in Europa con la maggiore dotazione finanziaria.

Per l'attuazione degli interventi volti a ridurre la **marginalità estrema** previsti nei **Programmi Operativi Nazionali** cofinanziati dai fondi comunitari (PON Inclusione, PON Città Metropolitane, PON FEAD) nonché per i Programmi Operativi Regionali nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 9 (Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione) a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo Sociale Europeo (FSE), sono state stanziare risorse per un ammontare pari a circa 100 milioni di euro.

## **Povert  in Italia tra il 2012 ed il 2014**

L'ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) divulga le stime della povert  relativa ed assoluta per le famiglie residenti in Italia, basato sui dati di Survey del Budget per le famiglie italiane. **La povert  assoluta** viene calcolata dall'ISTAT sulla base di una linea di povert  che corrisponde alla spesa minima mensile necessaria per acquistare un paniere di beni e servizi che, nel contesto italiano, sono considerati essenziali per ottenere uno standard di vita minimamente accettabile. **La povert  relativa**   calcolata sulla base della spesa media mensile per persona e si ottiene dividendo la spesa totale per consumi delle famiglie per il numero totale dei componenti. Nel 2014 questa spesa   risultata pari a 1.041,91 euro mensili. **L'incidenza della povert ** si ottiene dal rapporto tra il numero di famiglie con spesa media per consumi uguale o minore la linea di povert  ed il totale delle famiglie residenti. **L'intensit  della povert ** misura di quanto in percentuale la spesa media delle famiglie definite povere   al di sotto della soglia di povert . Infine, l'indicatore sintetico del **rischio di povert  ed esclusione sociale** definito nell'ambito del sistema degli indicatori della Strategia Europa 2020 evidenzia lo stato di deprivazione delle persone in dimensioni fondamentali per il loro benessere: occupazione, deprivazione materiale e rischio di povert .

I risultati riguardanti il periodo 2012-2014, a livello nazionale, suggeriscono una situazione di sostanziale stabilit  della povert . In particolare, nel 2012 l'incidenza della povert  relativa era del 10,8%, mentre la povert  assoluta ammontava al 5,6%. Nel 2014 vi   stato un andamento simile in entrambe le misure rispetto al 2012; infatti i valori si attestavano rispettivamente al 10,3% e al 5,7%. Inoltre, l'intensit  della povert  assoluta e relativa era rimasta sostanzialmente invariata dal 2013 al 2014 (rispettivamente +0,3% e -0,3%). Era migliorata anche la situazione delle famiglie con a capo una persona in cerca di occupazione in entrambe le misure ed anche la situazione delle coppie con figli per quanto riguarda la povert  assoluta, mentre l'inverso avveniva per la povert  relativa. Infine, entrambe le misure di povert  diminuivano all' aumentare del titolo di studio e scendevano in termini percentuali tra il 2013 ed il 2014, tranne per il livello medio superiore ed oltre. Per quanto riguarda le famiglie con un operaio e quelle con un lavoratore autonomo, l'incidenza della povert  assoluta dal 2013 al 2014 era in diminuzione mentre quella relativa aumentava.

Infine, gli *outcome* riguardanti i tre indicatori, da cui si ricava l'indicatore sintetico, di rischio di povert  o esclusione sociale suggerivano un miglioramento generale della situazione italiana anche se questi ultimi rimanevano sempre sopra la media europea. Corrispondentemente, l'indice sintetico di rischio di povert  o esclusione sociale evidenziava un miglioramento in Italia tra il 2012 ed il 2014.

Nel Sud e nelle Isole, nel periodo compreso tra il 2012 e 2014, si osservava un livello di incidenza di povert  relativa discendente mentre quella assoluta aumentava per poi scendere quasi ai livelli del 2012 (si vedano le tabelle 1 e 3). Infine, l'intensit  della povert  assoluta per le famiglie del Sud, tra il 2013 ed il 2014, era rimasta costante mentre l'intensit  della povert  relativa era diminuita (si vedano le tabelle 2 e 4). Al Nord l'incidenza di entrambe le misure di povert  era in diminuzione, mentre l'intensit  in entrambe le misure di povert  era aumentata (si vedano le tabelle 2 e 4). Dai risultati si evince che, relativamente alle aree, vi era una tendenza sostanzialmente stabile per quanto riguarda l'incidenza della povert  assoluta e relativa. D'altra parte, l'intensit  della povert  nel Nord era

aumentata per entrambe le tipologie di povertà, ad indicare un peggioramento della situazione per i più vulnerabili rispetto a ciò che avveniva al Sud.

### **Il tasso di povertà relativa**

Nel 2013, le famiglie in condizione di povertà relativa erano 2 milioni 645 mila, cioè il 10,4% delle famiglie residenti, pari a circa 7 milioni 822 mila persone (circa il 13%). Nel 2014 la situazione era rimasta stabile; la povertà relativa ammontava a 2 milioni 654 mila famiglie, circa il 10,3%, corrispondente a 7 milioni 815 mila persone, cioè al 12,9%. Anche il cambiamento dell'intensità della povertà relativa era rimasto stabile nei due anni, a suggerire un livello generale della situazione economica relativa che non si è modificato in tutti i suoi parametri. A livello geografico, nel Nord, Centro e Sud, la povertà, nel periodo 2012-2014, era leggermente diminuita; nel Centro e nel Sud era diminuita anche l'intensità di questa misura, mentre al Nord risultava aumentata ad indicare un peggioramento della situazione per i più deboli in questa ultima area (si vedano le tabelle 1 e 2). Inoltre, nel 2013 la maggior parte delle famiglie povere che vivevano in circostanze critiche era concentrata al Sud, in Campania, Calabria, Basilicata e Sicilia (si veda la tabella 1). Per quanto riguarda le **donne**, la povertà relativa era diminuita sostanzialmente nel periodo 2013-2014, mentre quella maschile era aumentata; inoltre, la povertà relativa per individui con età inferiore ai 18 anni era salita mentre quella per coloro che avevano più di 18 anni e meno di 34 anni era diminuita. Infine, la povertà relativa aveva registrato un incremento minimo per i migranti, dal 27,5% del 2013 al 28,6% del 2014.

**Tabella 1**

| <b>Incidenza della povertà relativa</b>                            | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>Variazione<br/>2013-2014</b> |
|--------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------------------------|
| <b>Incidenza povertà relativa donne</b>                            | na          | 12,9%       | 12,5<br>%   | -0,4%                           |
| <b>Incidenza povertà relativa uomini</b>                           | na          | 13,1%       | 13,4<br>%   | 0,3%                            |
| <b>Incidenza povertà relativa &lt;18 anni</b>                      | na          | 17,5%       | 19,0<br>%   | 1,5%                            |
| <b>Incidenza povertà relativa &lt;18 e &lt;34 anni</b>             | na          | 15,7%       | 14,7<br>%   | -1,0%                           |
| <b>Incidenza povertà relativa famiglie migranti</b>                | na          | 27,5%       | 28,6<br>%   | 1,1%                            |
| <b>Incidenza povertà relativa nel Nord</b>                         | 5,2%        | 4,6%        | 4,9%        | -0,3%                           |
| <b>Incidenza povertà relativa nel Centro</b>                       | 7,1%        | 6,6%        | 6,3%        | -0,8%                           |
| <b>Incidenza povertà relativa nel Sud</b>                          | 21,5%       | 21,4%       | 21,1<br>%   | -0,4%                           |
| <b>Incidenza povertà relativa famiglie con operaio</b>             | na          | 15%         | 15,5<br>%   | 0,5%                            |
| <b>Incidenza povertà relativa famiglie con lavoratore autonomo</b> | na          | 7,8%        | 8,1%        | 0,3%                            |
| <b>Incidenza povertà relativa famiglie con operaio nel Centro</b>  | na          | 11,7%       | 13,9<br>%   | 2,2%                            |
| <b>Incidenza povertà relativa Campania</b>                         | na          | 21,4%       | 19,4<br>%   | -2,0%                           |
| <b>Incidenza povertà relativa Basilicata</b>                       | na          | 24,3%       | 25,5<br>%   | 1,2%                            |
| <b>Incidenza povertà relativa Calabria</b>                         | na          | 26,6%       | 26,9<br>%   | 0,3%                            |
| <b>Incidenza povertà relativa Sicilia</b>                          | na          | 24,1%       | 25,2<br>%   | 1,1%                            |
| <b>Incidenza povertà relativa totale</b>                           | 10,8%       | 10,4%       | 10,3<br>%   | -0,5%                           |

la variazione dell'incidenza totale e di quelle per area geografica son calcolate per il periodo 2012-2014

**Tabella 2**

| <b>Intensità della povertà relativa</b>  | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>Variazione 2013-2014</b> |
|------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| <b>Intensità povertà relativa totale</b> | na          | 22,4<br>%   | 22,1%       | -0,3%                       |
| <b>Intensità povertà relativa Nord</b>   | na          | 18,3<br>%   | 21,5%       | 3,2%                        |
| <b>Intensità povertà relativa Centro</b> | na          | 20,2<br>%   | 19,8%       | -0,4%                       |
| <b>Intensità povertà relativa Sud</b>    | na          | 24,1<br>%   | 22,8%       | -1,3%                       |

### **Il tasso di povertà assoluta**

Nel 2014, 1 milione e 470 mila famiglie era in condizione di povertà assoluta (5,7% di quelle residenti), per un totale di 4 milioni 102 mila persone (6,8% della popolazione residente). A livello geografico, tra il 2012 ed il 2014 si evidenziava un leggero aumento della povertà assoluta (incidenza) nel Sud e nel Centro, mentre nel Nord la povertà era diminuita costantemente nel tempo (si veda la tabella 3). Come già rilevato per l'indicatore di povertà relativa, l'intensità della povertà assoluta, tra il 2013 ed il 2014, era aumentata al Nord, passando dal 17,2% al 19,3%, mentre era diminuita al Centro, passando dal 19,3% al 16,3%. Per quanto riguarda le **donne**, tra il 2013 ed il 2014, la povertà assoluta era diminuita molto più di quella maschile; inoltre i risultati riguardanti i **bambini** ed i **giovani**, evidenziavano che la povertà assoluta era rimasta costante per coloro che avevano meno di 18 anni ed era diminuita per coloro che avevano un'età compresa tra i 18 ed i 34 anni (si vedano tabelle 3 e 4). Infine la povertà assoluta per le famiglie di migranti registrava una leggera diminuzione, dal 23,8% del 2013 al 23,4% del 2014. In particolare, nel Sud, vi era una forte diminuzione dell'incidenza di povertà assoluta: dal 34,7% al 27,1%. Tale dato compensava l'incremento che si evidenziava al Nord, passando dal 22,3% al 24%.

**Tabella 3**

|                                                                    | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>Variazione 2013-2014</b> |
|--------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| <b>Incidenza della povertà assoluta</b>                            |             |             |             |                             |
| <b>Incidenza povertà assoluta donne</b>                            | na          | 7,4%        | 6,6%        | -0,8%                       |
| <b>Incidenza povertà assoluta uomini</b>                           | na          | 7,3%        | 7,0%        | -0,3%                       |
| <b>Incidenza povertà assoluta &lt;18 anni</b>                      | na          | 9,9%        | 10,0%       | 0,1%                        |
| <b>Incidenza povertà assoluta &lt;18 e &lt;34 anni</b>             | na          | 8,7%        | 8,1%        | -0,6%                       |
| <b>Incidenza povertà assoluta famiglie migranti</b>                | na          | 23,8%       | 23,4%       | -0,4%                       |
| <b>Incidenza povertà assoluta Nord</b>                             | 4,8%        | 4,4%        | 4,2%        | -0,6%                       |
| <b>Incidenza povertà assoluta Centro</b>                           | 4,6%        | 4,9%        | 4,8%        | 0,2%                        |
| <b>Incidenza povertà assoluta Sud</b>                              | 7,6%        | 10,1%       | 8,6%        | 1,0%                        |
| <b>Incidenza povertà assoluta famiglia con operaio</b>             | na          | 9,9%        | 9,7%        | -0,2%                       |
| <b>Incidenza povertà assoluta famiglia con lavoratore autonomo</b> | na          | 4,8%        | 4,3%        | -0,5%                       |
| <b>Incidenza povertà assoluta totale</b>                           | 5,6%        | 6,3%        | 5,7%        | 0,1%                        |

**Tabella 4**

| <b>Intensità della povertà assoluta</b>  | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>Variazione 2013-2014</b> |
|------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-----------------------------|
| <b>Intensità povertà assoluta totale</b> | na          | 18,8<br>%   | 19,1%       | 0,3%                        |
| <b>Intensità povertà assoluta Nord</b>   | na          | 17,2<br>%   | 19,3%       | 2,1%                        |
| <b>Intensità povertà assoluta Centro</b> | na          | 19,3<br>%   | 16,3%       | -3,0%                       |
| <b>Intensità povertà assoluta Sud</b>    | na          | 20%         | 20%         | 0,0%                        |

### **Rischio di povertà o esclusione sociale**

L'indicatore sintetico di rischio di povertà o esclusione sociale evidenzia la percentuale di persone colpite almeno da una delle tre seguenti dimensioni: rischio di povertà, grave deprivazione materiale e bassa intensità di lavoro.

Per quanto riguarda il rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali, per l'Italia il trend nel periodo tra il 2012 e 2013 era in diminuzione dal 19,4% al 19,1% e la variazione negativa più rilevante riguardava l'indice per le donne (-0,7%). In particolare, nel 2013, l'incidenza per occupati, non occupati e disoccupati, era sopra la media europea (si veda tabella 5). Per quanto riguarda il tasso di rischio di povertà prima e dopo i trasferimenti sociali nel 2013, l'analisi evidenziava una maggiore incidenza della povertà dopo i trasferimenti rispetto alla media europea, mentre avveniva il contrario prima dei trasferimenti, con un fattore di correzione più basso rispetto alla media europea (8,9%). Il trend dell'indice di grave deprivazione materiale durante il periodo 2012-2014 era diminuito costantemente, anche se rimaneva sempre sopra la media europea (si veda tabella 6). Infine, la tendenza riguardante l'indice delle famiglie a bassa intensità di lavoro (persone con meno di 60 anni che vivevano in famiglie dove gli adulti, nell'anno precedente, avevano lavorato per meno del 20% del loro potenziale), rimaneva costante all' 11% nel periodo di riferimento ed era superiore alla media europea negli anni considerati (si veda tabella 6).

Infine, l'indicatore sintetico di rischio di povertà o esclusione sociale, che evidenzia la percentuale di persone colpite almeno da una delle tre dimensioni descritte in precedenza, si era ridotto di 1,6 punti percentuali tra il 2012 (29,9%) e il 2014 (28,3%), suggerendo che nel 2013 potrebbe essere stato raggiunto il punto di flessione della povertà. Inoltre, il breakdown per famiglie con figli a carico, tra il 2010 ed il 2013, suggerisce un leggero incremento della percentuale di famiglie affette da rischio di povertà o esclusione sociale.

Quindi, tra il 2012 ed il 2014 il quadro dei risultati suggerisce un leggero miglioramento nella condizione delle famiglie a rischio di esclusione sociale in Italia in due separati indicatori, tranne per la parte lavorativa, anche se la comparazione con le nazioni dell'Unione Europea mostra una situazione di maggiore criticità in Italia.

**Tabella 5**

|                                                              |             |             | <b>Variazione</b> | <b>Percentuale</b> | <b>Percentuale</b> |
|--------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------------|--------------------|--------------------|
| <b>Rischio di povertà</b>                                    | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2012-2013</b>  | <b>media UE 18</b> | <b>media UE 18</b> |
|                                                              |             |             |                   | <b>2012</b>        | <b>2013</b>        |
| <b>Tasso di rischio povertà dopo i trasferimenti sociali</b> | 19,4%       | 19,1%       | -0,3%             | 16,8%              | 16,6%              |
| <b>Tasso di rischio di povertà per occupati</b>              | na          | 10,6%       | na                | na                 | 8,7%               |
| <b>Tasso di rischio di povertà per non occupati</b>          | na          | 23,6%       | na                | na                 | 22,7%              |
| <b>Tasso di rischio di povertà per disoccupati</b>           | na          | 46,8%       | na                | na                 | 46,8%              |
| <b>Tasso di rischio di povertà per le donne</b>              | 20,7%       | 20,1%       | -0,6%             | 17,4%              | 17,2%              |
| <b>Tasso di rischio di povertà per gli uomini</b>            | 18,1%       | 18,1%       | 0,0%              | 16,2%              | 16,1%              |

**Tabella 6**

| <b>Indici</b>                                              |             |             |             | <b>Variazione</b> | <b>Percentuale</b> | <b>Percentuale</b> | <b>Percentuale</b> |
|------------------------------------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| <b>esclusione</b>                                          | <b>2012</b> | <b>2013</b> | <b>2014</b> | <b>2012-2014</b>  | <b>media UE 27</b> | <b>media UE 27</b> | <b>media UE 27</b> |
| <b>sociale</b>                                             |             |             |             |                   | <b>2012</b>        | <b>2013</b>        | <b>2014</b>        |
| <b>Indice deprivazione materiale severa</b>                | 14,5%       | 12,3%       | 11,6%       | -15%              | 9,9                | 9,6                | 8,9                |
| <b>Indice per le famiglie a bassa intensità lavorativa</b> | 11%         | 11%         | 11%         | 0,0%              | 9%                 | 9%                 | 9,5%               |

## Le persone senza fissa dimora

Nel 2014 è stata realizzata la seconda indagine sulla condizione delle persone che vivono in povertà estrema, a seguito di una convenzione tra Istat, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Federazione italiana degli organismi per le persone senza dimora (fio.PSD) e Caritas Italiana.

Si stimavano in 50 mila 724<sup>1</sup> le persone senza dimora che, nei mesi di novembre e dicembre 2014, avevano utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine. Tale ammontare corrispondeva al 2,43 per mille della popolazione regolarmente iscritta presso i comuni considerati dall'indagine, valore in aumento rispetto a tre anni prima, quando era il 2,31 per mille (47 mila 648 persone).

Il collettivo osservato dall'indagine include tuttavia anche individui non iscritti in anagrafe o residenti in comuni diversi da quelli dove si trovano a gravitare. Circa i due terzi delle persone senza dimora (il 68,7%) dichiaravano di essere iscritte all'anagrafe di un comune italiano, valore che scendeva al 48,1% tra i cittadini stranieri e raggiungeva il 97,2% tra gli italiani.

La quota di persone senza dimora che si registrava nelle regioni del Nord-ovest (38%) è del tutto simile a quella stimata nel 2011, così come quella del Centro (23,7%) e delle Isole (9,2%); nel Nord-est si osservava invece una diminuzione (dal 19,7% al 18%) che si contrapponeva all'aumento nel Sud (dall'8,7% all'11,1%) (Prospetto 1).

---

1

Tale stima esclude, oltre alle persone senza dimora che nel mese di rilevazione non hanno mai mangiato presso una mensa e non hanno mai dormito in una struttura di accoglienza, i minori, le popolazioni Rom e tutte le persone che, pur non avendo una dimora, sono ospiti, in forma più o meno temporanea, presso alloggi privati (ad esempio, quelli che ricevono ospitalità da amici, parenti o simili). La stima è di tipo campionario ed è soggetta all'errore che si commette osservando solo una parte e non l'intera popolazione: l'intervallo di confidenza all'interno del quale si colloca il numero stimato di persone senza dimora varia, con una probabilità del 95%, tra 48 mila 966 e 52 mila 482 persone

# PROSPETTO 1. PERSONE SENZA DIMORA PER ALCUNE CARATTERISTICHE.

Anni 2011-2014, valori assoluti e composizione percentuale

|                                                | Valori assoluti |               | Composizione percentuale |              |
|------------------------------------------------|-----------------|---------------|--------------------------|--------------|
|                                                | 2011            | 2014          | 2011                     | 2014         |
| <b>Ripartizione geografica</b>                 |                 |               |                          |              |
| Nord-ovest                                     | 18.456          | 19.287        | 38,8                     | 38,0         |
| Nord-est                                       | 9.362           | 9.149         | 19,7                     | 18,0         |
| Centro                                         | 10.878          | 11.998        | 22,8                     | 23,7         |
| Sud                                            | 4.133           | 5.629         | 8,7                      | 11,1         |
| Isole                                          | 4.819           | 4.661         | 10,1                     | 9,2          |
| <b>Sesso</b>                                   |                 |               |                          |              |
| Maschile                                       | 41.411          | 43.467        | 86,9                     | 85,7         |
| Femminile                                      | 6.238           | 7.257         | 13,1                     | 14,3         |
| <b>Cittadinanza</b>                            |                 |               |                          |              |
| Straniera                                      | 28.323          | 29.533        | 59,4                     | 58,2         |
| Italiana                                       | 19.325          | 21.259        | 40,6                     | 41,9         |
| <b>Classe di età</b>                           |                 |               |                          |              |
| 18-34                                          | 15.612          | 13.012        | 32,8                     | 25,7         |
| 35-44                                          | 11.957          | 12.208        | 25,1                     | 24,1         |
| 45-54                                          | 10.499          | 13.204        | 22,0                     | 26,0         |
| 55-64                                          | 7.043           | 9.307         | 14,8                     | 18,4         |
| 65 e oltre                                     | 2.538           | 2.994         | 5,3                      | 5,9          |
| <b>Titolo di studio</b>                        |                 |               |                          |              |
| Nessuno                                        | 4.120           | 4.789         | 8,7                      | 9,4          |
| Licenza elementare                             | 7.837           | 8.305         | 16,5                     | 16,4         |
| Licenza media inferiore                        | 18.409          | 20.088        | 38,6                     | 39,6         |
| Diploma di scuola media superiore e oltre      | 15.833          | 16.585        | 33,2                     | 32,7         |
| Nessuna informazione                           | 1.449           | 957           | 3,0                      | 1,9          |
| <b>Con chi vive</b>                            |                 |               |                          |              |
| Da solo                                        | 34.755          | 38.807        | 72,9                     | 76,5         |
| Con figli e/o coniuge/partner                  | 3.811           | 3.035         | 8,0                      | 6,0          |
| Con altri familiari e/o amici                  | 8.791           | 8.730         | 18,5                     | 17,2         |
| Nessuna informazione                           | 291             | 152           | 0,6                      | 0,3          |
| <b>Durata della condizione di senza dimora</b> |                 |               |                          |              |
| Meno di 1 mese                                 | 6.806           | 3.730         | 14,3                     | 7,4          |
| Tra 1 e 3 mesi                                 | 6.748           | 5.058         | 14,2                     | 10,0         |
| Tra 3 e 6 mesi                                 | 5.669           | 5.318         | 11,9                     | 10,5         |
| Tra 6 mesi e 1 anno                            | 7.620           | 7.593         | 16,0                     | 15,0         |
| Tra 1 e 2 anni                                 | 6.897           | 7.487         | 14,5                     | 14,8         |
| Tra 2 e 4 anni                                 | 5.413           | 9.967         | 11,4                     | 19,7         |
| Oltre 4 anni                                   | 7.615           | 10.833        | 16,0                     | 21,4         |
| Nessuna informazione                           | 881             | 738           | 1,9                      | 1,5          |
| <b>Totale</b>                                  | <b>47.648</b>   | <b>50.724</b> | <b>100,0</b>             | <b>100,0</b> |

Rispetto al 2011, venivano confermate anche le principali caratteristiche delle persone senza dimora: si trattava per lo più di uomini (85,7%), stranieri (58,2%), con meno di 54 anni (75,8%) – anche se, a seguito della diminuzione degli under 34 stranieri, l'età media era leggermente aumentata (da 42,1 a 44,0) – o con basso titolo di studio (solo un terzo raggiungeva almeno il diploma di scuola media superiore).

Cresceva rispetto al passato la percentuale di chi viveva solo (da 72,9% a 76,5%), a svantaggio di chi viveva con un partner o un figlio (dall'8% al 6%); poco più della metà (il 51%) dichiarava di non essersi mai sposato.

Anche la durata della condizione di senza dimora, rispetto al 2011 si allungava: diminuivano, dal 28,5% al 17,4%, quanti erano senza dimora da meno di tre mesi (si dimezzavano quanti lo erano da meno di 1 mese), mentre aumentavano le quote di chi lo era da più di due anni (dal 27,4% al 41,1%) e di chi lo era da oltre 4 anni (dal 16% sale al 21,4%).

Analogamente a quanto già osservato con la precedente indagine, la maggior parte delle persone senza dimora che usavano i servizi (56%) viveva nel Nord del paese (38% nel Nord-ovest e 18% nel Nord-est), oltre un quinto (23,7%) al Centro e solo il 20,3% nel Mezzogiorno (11,1% nel Sud e 9,2% nelle Isole). Il risultato, ancora una volta, era fortemente legato all'offerta dei servizi sul territorio e alla concentrazione della popolazione nei grandi centri.

Più di un terzo dei servizi (35,2%) aveva sede nel Nord-ovest, un quarto (24,1%) nel Nord-est, mentre il 19,1% era localizzato al Centro. La parte rimanente operava nel Sud e nelle Isole, rispettivamente con quote pari al 15,1% e al 6,5%.

Milano e Roma accoglievano ben il 38,9% delle persone senza dimora: (23,7% nel capoluogo lombardo, una quota in leggera flessione (da 27,5% del 2011 a 23,7% del 2014) e 15,2% nella capitale. Palermo era il terzo comune dove viveva il maggior numero di persone senza dimora (il 5,7%, in calo rispetto all'8% del 2011), seguito da Firenze (3,9%), Torino (3,4%), Napoli (3,1%, in aumento rispetto all'1,9% del 2011) e Bologna (2%).

Nel 2014, erano 768 i servizi di mensa e accoglienza notturna per le persone senza dimora nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta la rilevazione. Rispetto al 2011, il numero è diminuito del 4,2%: i servizi di mensa erano passati da 328 a 315 e le accoglienze notturne da 474 a 453. Tuttavia, se si considerano le prestazioni (pranzi, cene, posti letto) mensilmente erogate si osservava un aumento del 15,4% (da 749.676 a 864.772), soprattutto per le mense, dove l'aumento è stato pari a circa il 22% (da 402.006 a 489.255). Ne deriva che, complessivamente, i servizi attivi nel 2014 erogavano, in media, più prestazioni di quelli che erano attivi nel 2011: da 1.226 pasti a 1.553 per le mense e da 733 posti letto a 829 per le accoglienze notturne.

Il 28% delle persone senza dimora dichiarava di lavorare; valore stabile rispetto al 2011 e senza rilevanti differenze tra stranieri (28,6%) e italiani (27,2%). Risultavano invece in calo coloro che dichiaravano di avere un lavoro stabile, dal 3,8% del 2011 al 2,3% del 2014, e si confermava il fatto che quando si parla di lavoro ci si riferisce prevalentemente a occupazioni a termine, poco sicure o saltuarie, a bassa qualifica, nei servizi (pulizie, facchino, trasportatore, addetto al carico/scarico merci o alla raccolta dei rifiuti, giardiniere, lavavetri, lavapiatti, ecc.), nell'edilizia (manovale, muratore, operaio edile, ecc.), nei diversi settori produttivi (bracciante, falegname, fabbro, fornaio, ecc.). Era, inoltre, significativamente aumentata la quota di chi non aveva mai svolto attività lavorativa, da 6,7% a 8,7%, soprattutto tra gli stranieri (da 7,7% a 10,4%). Tra le persone che lavoravano si riduceva il peso di quanti svolgevano un'attività per più di 20 giorni al mese (da 32,2% a 30,5%); il risultato era imputabile esclusivamente alla componente italiana, per la quale si passava da 38,6% a 34,2%, dove aumentava la quota di chi lavorava per meno di 10 giorni al mese (da 33,8% a 38,8%). Si riduceva, infine, sia la quota di coloro che guadagnavano più di 500 euro al mese (da 27,7% a 22,6%), sia la percentuale di chi guadagnava meno di 100 euro (da 24,1% a 14,8%). La somma mediamente

guadagnata era quindi stabile rispetto al 2011 e ammontava a poco più di 300 euro al mese: 311 euro tra gli stranieri e 319 euro tra gli italiani.

Rispetto al 2011, la quota delle persone senza dimora che dichiaravano di aver utilizzato i servizi delle unità di strada nei 12 mesi precedenti l'intervista era cresciuta (dal 27,6% al 36,4%), soprattutto tra gli stranieri (da 27,6% a 39,8%). In aumento anche il contatto con i centri di ascolto o strutture simili (da 35,7% a 42,7%) e quello con i servizi di distribuzione medicinali (da 33,5% a 40,2%). Infine, ma solo per gli stranieri, era aumentata anche la frequentazione dei centri di accoglienza diurna (da 31,5% a 35,5%).

In crescita le persone senza dimora che si rivolgevano ai servizi sociali (dal 39,8% al 47,1%), mentre tra gli stranieri si riduceva il ricorso ai servizi per l'impiego (la percentuale da 45,2% scendeva a 39,4%). In calo anche il ricorso ai servizi di distribuzione pacchi alimentari (da 40,8% a 34,7%) e, per gli italiani, ai servizi di accoglienza notturna (da 77,1% a 69,6%); presumibilmente la riduzione del *turn-over* tra gli utenti dei servizi di accoglienza notturna ha riguardato soprattutto la componente italiana, che a seguito di tale dinamica mostrava tassi di utilizzo molto più simili alla componente straniera di quanto non avveniva in passato (da una differenza di 10 punti percentuali si scende a scarsi 3 punti, attestandosi a 66,9% tra gli stranieri e a 69,6% tra gli italiani).

Il 60% delle persone senza dimora era riuscito a dormire almeno una volta (nel mese precedente l'intervista) in una struttura di accoglienza notturna e circa la metà aveva utilizzato un servizio di accoglienza notturna e diurna (tale percentuale era addirittura raddoppiata rispetto al 2011, soprattutto tra gli stranieri, per i quali dal 20,1% si saliva al 51,5%).

Diminuivano quanti erano costretti a dormire in "luoghi" di fortuna, come automobili, roulotte o vagoni del treno (dal 22,8% al 15,3%), soprattutto tra gli stranieri (dal 22,9% al 12,6%) tra i quali si riduceva anche il peso in percentuale di chi aveva dormito all'aperto (dal 44,2% al 40,9%).

Le donne erano il 14,3% della popolazione dei senza dimora, valore statisticamente identico a quello stimato nel 2011.

Poco meno della metà erano italiane (46,1%), l'età media era pari a 45,4 anni e vivevano la condizione di senza dimora in media da 2,7 anni (senza differenze significative rispetto al 2011). Oltre un quarto (28%) dichiarava di lavorare, in media, per 15 giorni al mese, guadagnando circa 329 euro (le stime erano invariate rispetto al 2011).

Rispetto al 2011, le donne senza dimora vivevano più spesso da sole (la percentuale dal 56,4% saliva al 62,9%) e più raramente con il coniuge/partner o con figli (dal 31,4% al 22,7%). In crescita, infatti, le donne senza dimora che avevano vissuto come unico evento la separazione dal coniuge o dai figli (dal 19,1% al 24,7%).

## **Le politiche e le strategie di lotta alla povertà e all'esclusione sociale**

Con l'intento di adottare un intervento pubblico di taglio universalistico, strutturato e permanente di contrasto alla povertà in sostituzione della miriade di interventi tampone, dispendiosi e poco efficaci, si è deciso di adottare una prospettiva che vede accanto alla presenza di una forte regia pubblica, l'apporto valorizzato dei diversi attori del territorio, ciascuno portatore di specifiche esperienze e di una particolare capacità contributiva. La scelta è quella di passare da un approccio solamente riparativo e di assistenza materiale, ad un modello di intervento caratterizzato dall'innovazione e capace di promuovere crescita, sviluppo e benessere umano e sociale. A tal fine, il Governo italiano, con l'intento di definire una misura di contrasto alla povertà assoluta quale livello essenziale da riconoscere sull'intero territorio nazionale, aveva stabilito nel 2012 l'avvio di iniziative sperimentali che andavano oltre la semplice erogazione di trasferimenti monetari o di beni materiali di prima necessità. In particolare, l'articolo 60 del Decreto Legge n. 5 del 2012, assumendo come target la lotta alla povertà minorile a partire dalle famiglie con persone che avevano perso il lavoro e non disponevano più di sostegni al reddito, ha disposto l'avvio nelle 12 città italiane con più di 250 mila abitanti (Milano, Torino, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania e Palermo), della sperimentazione del programma di **Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)** che è stata avviata nel 2014 e si è conclusa nel corso del 2015 (per 11 delle 12 città). Il programma aveva come target la lotta alla povertà minorile. Ogni famiglia ha ottenuto fino a circa 400 euro mensili in base al numero di componenti. Al sostegno monetario è stato associato un progetto di attivazione e inclusione sociale predisposto dai Comuni. Il beneficio è stato destinato a famiglie con figli minori in condizioni economiche di estremo disagio in cui nessuno lavorava o a bassa "intensità" di lavoro.

Nello specchio sottostante, tratto dal Rapporto annuale dell'INPS, sono indicati gli importi erogati ed i nuclei beneficiari della misura per l'anno 2014.

**IMPORTO EROGATO E NUCLEI BENEFICIARI SOSTEGNO INCLUSIONE ATTIVA (SIA) CON ALMENO UN ACCREDITO NELL'ANNO\* • ANNO 2014**

| Città         | Importo Erogato   | Nuclei Beneficiari | %            |
|---------------|-------------------|--------------------|--------------|
| Milano        | 2.071.574         | 769                | 11,7         |
| Napoli        | 3.847.766         | 1.360              | 20,7         |
| Torino        | 2.213.778         | 952                | 14,5         |
| Palermo       | 3.569.766         | 1.511              | 23,0         |
| Genova        | 860.452           | 378                | 5,8          |
| Bologna       | 567.372           | 221                | 3,4          |
| Firenze       | 288.198           | 112                | 1,7          |
| Bari          | 1.127.800         | 408                | 6,2          |
| Catania       | 1.456.448         | 609                | 9,3          |
| Venezia       | 290.288           | 101                | 1,5          |
| Verona        | 383.816           | 144                | 2,2          |
| <b>Totale</b> | <b>16.677.258</b> | <b>6.565</b>       | <b>100,0</b> |

Fonte: INPS

La misura è **oggetto di valutazione** da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali al fine di accertare l'efficacia della integrazione del sussidio economico con servizi a sostegno dell'inclusione attiva nel favorire il superamento della condizione di bisogno. La valutazione della sperimentazione si basa sull'adozione di approcci di tipo controfattuale che permettano di misurare l'efficacia dell'intervento sulla base del confronto dei risultati raggiunti (dato fattuale) con la situazione che si sarebbe verificata in assenza della sperimentazione (dato contro fattuale), utilizzando a tal fine le informazioni riferite ai gruppi di controllo.

In tutte le fasi di attuazione del **SIA** nelle dodici città si è proceduto a diversi incontri con i responsabili dei Comuni ottenendo riscontri documentati sull'andamento dell'attività di monitoraggio della sperimentazione. Inoltre, è stato costituito il tavolo tecnico del Gruppo Povertà che prevede, oltre ai Comuni citati, il coinvolgimento dei rappresentanti delle Regioni interessate all'allargamento della sperimentazione, con i quali sono state condivise le semplificazioni e le modifiche che saranno introdotte con il decreto che estenderà nel corso del 2016 il SIA su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha avviato un tavolo di confronto con il partenariato economico e sociale nonché con il partenariato istituzionale nel corso del 2015, finalizzato all'adozione di un **Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione**. Al fine di garantire l'attuazione del **Piano**, la Legge di stabilità 2016 (approvata nel dicembre 2015) ha previsto l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo denominato «**Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale**». Il Piano individua una progressione graduale nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà. Le risorse stanziare per finanziare il citato Piano saranno destinate, tra l'altro, all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà. Attraverso

il proficuo confronto con il partenariato economico e sociale si stanno valutando gli strumenti più idonei per la programmazione e il monitoraggio delle politiche territoriali (Sit).

Per quanto riguarda le riforme del mercato del lavoro introdotte dal Jobs Act, è da segnalare una rilevante novità, introdotta per la prima volta nell'ordinamento italiano: un sussidio di disoccupazione di natura non previdenziale - la Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI) - rivolto ai più bisognosi che abbiano esaurito il sussidio di disoccupazione ordinario senza aver trovato una nuova occupazione. Perciò, il Decreto Legislativo 4 marzo 2015, n. 22 ha istituito, a decorrere dal 1° maggio 2015, in via sperimentale per l'anno 2015, l'**Assegno di disoccupazione** (ASDI), avente la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori beneficiari della NASpI che abbiano fruito della stessa per l'intera sua durata entro il 31 dicembre 2015, siano privi di occupazione e si trovino in una condizione economica di bisogno.

Nel primo anno di applicazione gli interventi sono prioritariamente riservati ai lavoratori appartenenti a nuclei familiari con minorenni e, quindi, ai lavoratori in età prossima al pensionamento. La corresponsione dell'ASDI è condizionata all'adesione ad un progetto personalizzato redatto dai competenti Servizi per l'impiego, contenente specifici impegni in termini di ricerca attiva di lavoro, disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione alle iniziative di attivazione proposte sarà obbligatoria, pena la perdita del beneficio. La misura sarà oggetto di monitoraggio e valutazione secondo un apposito progetto di ricerca. Ai fini della valutazione potranno essere somministrati questionari ai beneficiari.

Si rappresenta, inoltre, che la Legge di stabilità 2014 ha previsto, come già stabilito per la nuova carta acquisti, l'estensione della possibilità di accesso alla “vecchia” **carta acquisti del 2008** ai cittadini comunitari ovvero familiari di cittadini italiani o comunitari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadini stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. Nella Tabella sottostante sono indicati gli importi erogati ed il numero dei beneficiari per l'anno 2014.

**IMPORTO EROGATO E BENEFICIARI CARTA ACQUISTI  
CON ALMENO UN ACCREDITO NELL'ANNO\* • ANNO 2014**

| Regione               | Importo Erogato    | Beneficiari    | %            |
|-----------------------|--------------------|----------------|--------------|
| Piemonte              | 9.217.230          | 26.069         | 4,2          |
| Valle D'Aosta         | 175.520            | 515            | 0,1          |
| Liguria               | 3.215.440          | 8.440          | 1,4          |
| Lombardia             | 15.748.968         | 45.564         | 7,4          |
| Trentino-Alto Adige   | 975.040            | 3.058          | 0,5          |
| Veneto                | 7.559.051          | 21.506         | 3,5          |
| Friuli-Venezia Giulia | 2.053.360          | 5.754          | 0,9          |
| Emilia-Romagna        | 6.792.814          | 20.282         | 3,3          |
| Toscana               | 6.057.840          | 17.141         | 2,8          |
| Umbria                | 1.435.280          | 4.195          | 0,7          |
| Marche                | 2.581.680          | 7.529          | 1,2          |
| Lazio                 | 19.329.547         | 50.704         | 8,2          |
| Abruzzo               | 3.740.720          | 10.043         | 1,6          |
| Molise                | 1.021.520          | 2.640          | 0,4          |
| Campania              | 52.431.152         | 137.033        | 22,3         |
| Puglia                | 21.950.381         | 58.043         | 9,4          |
| Basilicata            | 1.907.600          | 5.100          | 0,8          |
| Calabria              | 15.289.149         | 40.645         | 6,6          |
| Sicilia               | 51.546.554         | 133.710        | 21,7         |
| Sardegna              | 6.684.962          | 17.424         | 2,8          |
| <b>Totale</b>         | <b>229.713.808</b> | <b>615.395</b> | <b>100,0</b> |

*\* Ogni bimestre i requisiti vengono riverificati; di conseguenza, un beneficiario può ricevere gli accrediti anche soltanto su alcuni bimestri e non lungo tutto il corso dell'anno. Il valore dell'importo erogato non è comparabile con il numero di beneficiari con almeno un accredito.*

Fonte: INPS – Rapporto annuale 2014.

Infine, si segnala che, a favore delle famiglie con minori e con lo scopo di incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, per ogni figlio nato o adottato tra il 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2017, la Legge di stabilità 2015 ha riconosciuto un assegno di importo pari a 960 euro annui, il così detto **bonus bebè**, erogato mensilmente a decorrere dal mese di nascita o adozione. L'assegno è corrisposto fino al compimento del terzo anno di età ovvero del terzo anno di ingresso nel nucleo familiare a seguito dell'adozione, per i figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'Unione europea o di cittadini di Stati extracomunitari con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, residenti in Italia e a condizione che il nucleo familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 25.000 euro annui. Qualora il nucleo

familiare di appartenenza del genitore richiedente l'assegno sia in una condizione economica corrispondente a un valore dell'ISEE non superiore a 7.000 euro annui, l'importo dell'assegno è raddoppiato.

Inoltre, sono state definite delle **Linee di indirizzo nazionali in materia di politiche in favore delle persone senza dimora**. Le Linee di indirizzo per il contrasto della grave emarginazione adulta in Italia sono state ratificate il 5 novembre 2015 durante la seduta della Conferenza Unificata (Stato-Regioni-Città e Autonomie locali) unitamente allo schema di accordo che impegna le Regioni e lo Stato a programmare, concertare e progettare le azioni per il contrasto alla povertà sulla base dei servizi e delle azioni previste dalle Linee. Le Linee costituiscono il principale riferimento per l'attuazione degli interventi volti a ridurre la marginalità estrema previsti nei Programmi Operativi Nazionali cofinanziati dai fondi comunitari (PON Inclusione, PON Città Metropolitane, PON FEAD) nonché per i Programmi Operativi Regionali nell'ambito dell'Obiettivo Tematico 9 (Promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà e ogni discriminazione) a valere sul Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e sul Fondo Sociale Europeo (FSE).

Il 25 marzo 2015 è entrato in vigore il Decreto Interministeriale n. 206/2014 del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, attuativo del cosiddetto **Casellario dell'Assistenza**, la banca dati che permetterà di costruire una sorta di “cartella sociale” del cittadino, raccogliendo le informazioni su tutte le prestazioni sociali che gli vengono concesse – erogate dall'INPS, dai Comuni, dalle Regioni, nonché quelle erogate attraverso il canale fiscale. Il Casellario dell'Assistenza è costituito, tra l'altro, dalla banca dati delle valutazioni multidimensionali le cui informazioni sono organizzate in tre sezioni corrispondenti a distinte aree di utenza: a) Infanzia, adolescenza e famiglia; b) Disabilità e non autosufficienza; c) Povertà, esclusione sociale e altre forme di disagio, definite attraverso tre diversi moduli, rispettivamente SINBA, SINA e SIP. La creazione del Casellario mira a fornire uno strumento più appropriato per adempiere al meglio alla gestione degli interventi che richiedono la presa in carico, la programmazione e la valutazione.

Si rappresenta, infine, che il 1° gennaio 2015 è diventato operativo il nuovo ISEE, l'indicatore, in vigore dal 1998, che serve a valutare la situazione economica dei nuclei familiari per regolare l'accesso alle prestazioni (in moneta e in servizi) sociali e sociosanitarie erogate dai diversi livelli di governo. In generale, l'ISEE viene utilizzato ai fini dell'applicazione di tariffe differenziate in relazione alla condizione economica oppure per la fissazione di soglie oltre le quali non è ammesso l'accesso alla prestazione.

La riforma è stata introdotta dall'art 5 del decreto “Salva Italia” (Decreto Legge n. 201/2011) e aveva come obiettivo la realizzazione di un indicatore ancora più equo nel distribuire il costo delle prestazioni sociali e sociosanitarie tra i cittadini italiani, e l'introduzione di migliori criteri di valutazione del reddito e del patrimonio, insieme a controlli più attenti.

*Il Comitato europeo dei diritti sociali ha chiesto un aggiornamento sui seguiti del Reclamo collettivo n. 58/2009 (COHRE c. Italia) registrato il 29 maggio 2009, che denunciava la violazione di alcuni articoli, soli o congiuntamente all'art. E della Carta riveduta, tra cui l'articolo 30. In relazione a tale articolo, i ricorrenti hanno motivato il reclamo in ragione delle politiche di segregazione e di emarginazione sociale verso i Rom e Sinti, nonché del rifiuto di concedere loro uno stato giuridico e protezione sociale.*

*Si riporta, pertanto, la risposta sui seguiti al reclamo in oggetto inviata nel 2014.*

### **« Informations sur le suivi qui a été donné aux décisions du CEDS relatives aux réclamations collectives »**

- *Réclamation collective n. 27/2004 : Centre européen des Droits des Roms (ERRC) c. Italie*
- *Réclamation collective n. 58/2009 : Centre pour les droits au logement et les expulsions (COHRE) c. Italie*

La réclamation n. **27/2004**, enregistrée le 28 juin 2004, porte sur l'article 31 (droit au logement) seul ou en combinaison avec l'article E (non-discrimination) de la Charte sociale européenne révisée. Les criticités soulevées sont les suivantes :

- *Campements Roms insuffisants et inadéquats ;*
- *Evictions forcées des zones de stationnement et des campements ;*
- *Manque d'un logement fixe et digne.*

La réclamation n. **58/2009**, enregistrée le 29 mai 2009, dénonce la violation des articles suivants, seuls ou en combinaison avec l'article E de la Charte sociale européenne révisée :

- *Articles 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique) et 31 (droit au logement) au motif que les récentes mesures de sureté - dites « urgentes » - ainsi que les discours racistes et xénophobes ont donné lieu à une série d'opérations illégales telles que les évictions forcées et les expulsions des Roms et Sintis de leurs logements, qui les a réduites à l'état de « sans-abri ».*  
On doit ajouter que l'Italie n'a pas mis en place les Conclusions de la réclamation collective n. 27/2004 ;
- *Article 19 (droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance) – notamment les alinéas 1, 4c et 8 – au motif que l'Italie, en plus de ne pas fournir assistance ou protection pour le logement ou contre la propagande raciste et xénophobe, ne garantit pas les outils appropriés (es. avoir recours au tribunal) en cas d'expulsion ;*
- *Article 30 (droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale) au motif des politiques de ségrégation et d'émargination sociale à l'encontre des Roms et Sintis ainsi que du refus à leur concéder un état légal et la protection sociale.*

Dans ce contexte, l'absence d'une « Stratégie Nationale », visant à surmonter efficacement les difficultés existantes à l'encontre des Roms et à les protéger contre la pauvreté et l'exclusion sociale, a été constatée.

**Réponse :**

Les deux réclamations concernent les conditions de vie des populations Roms et Sintis.

Par conséquent, vous trouverez les informations sur les mesures adoptées par le Gouvernement italien pour se conformer aux décisions du CEDS sur les réclamations en parole.

A titre liminaire et afin de mieux comprendre la situation italienne, il faut rappeler que les communautés Roms, Sintis et Camminanti (RSC) présentes sur le territoire national se caractérisent par l'hétérogénéité des groupes, la variété linguistique-dialectale et les différentes cultures. Au cours des années, plusieurs essais visant à favoriser l'intégration, l'inclusion et la reconnaissance des RSC en tant que minorité (nationale ou linguistique) se sont succédés, en confirmant la complexité de leur condition.

Afin de mieux comprendre ce *status quo*, il faut rappeler qu'en se référant à la « communauté RSC » on désigne en fait : les citoyens italiens ; les étrangers provenant d'autres Pays de l'U.E. ; les étrangers extra-européens ; les étrangers qui ont obtenu le droit d'asile et de protection subsidiaire ; les apatrides nés en Italie d'apatrides *de facto*.

En particulier, il convient de noter que, à l'heure actuelle, la minorité RSC n'est pas concentrée dans une zone spécifique du pays, mais elle est répandue dans le territoire national. Le vieux concept qui associait à ces communautés la connotation exclusive de « nomades » est presque dépassé ; en effet, en plus de ne pas encadrer correctement la situation actuelle, désormais le terme « nomadisme » est désuet soit d'un point de vue linguistique soit culturel.

On estime un nombre de RSC qui s'est élevé à environ 120.000/180.000 personnes, dont une moitié est italienne et l'autre, bien qu'étrangère, est essentiellement sédentaire.

A la lumière des obligations internationales, régionales, communautaires et nationales de plus en plus importantes et contraignantes, le respect des droits fondamentaux (article 2 de la Constitution italienne) et l'application du principe d'égalité formelle et substantielle (article 3, alinéas 1 et 2 de la Constitution italienne) ont favorisé la mise en place de mesures appropriées et spécifiques visant, en particulier, à favoriser l'inclusion des communautés RSC dont les conditions de vie sont caractérisées par un désavantage évident.

En considération de tout cela, il a été jugé nécessaire de surmonter l'approche d'assistance et/ou d'urgence et d'adopter des mesures appropriées et spécifiques pour que l'égalité, la dignité sociale

(article 3 de la Constitution italienne)<sup>2</sup> ainsi que le respect des droits fondamentaux et des devoirs inéluctables (article 2 de la Constitution italienne)<sup>3</sup> soient pleinement affirmés.

Compte tenu de tout ce qu'on a illustré avant, nous avons l'honneur de communiquer que le Gouvernement Italien a accompli la nouvelle **Stratégie Nationale d'inclusion des Roms, Sintis et Camminanti 2012-2020**. La Stratégie, approuvée par le Conseil des Ministres le 24 février 2012, vise, d'un côté, à répondre aux instances soit nationales que communautaires, de l'autre à exécuter la Communication de la Commission Européenne n. 173/2011.

Le Comité Gouvernemental de la Charte Sociale avait été informé de l'adoption de cette stratégie en l'occasion de la 126<sup>ème</sup> Sessions du Comité (octobre 2012) où le représentant italien avait été appelé à faire rapport sur les cas de non-conformité portant sur les conditions inadéquates de logement des Roms (à tous fins utiles, prière de voir en annexe la réponse en version française – *Annexe 1*).

Il est bien connu que la Commission de l'Union Européenne, avec la Communication du 4 avril 2011, n. 173 – « **Cadre de l'UE pour les stratégies nationales d'intégration des Roms pour la période allant jusqu'à 2020** » -, avait exhorté les Etats-membres à élaborer des stratégies nationales d'intégration des Roms ou à adopter des mesures d'intervention dans le cadre des politiques générales d'inclusion social visant à améliorer les conditions de vie de cette population.

En 2012, l'Italie a décidé de suivre cette question complexe avec une approche interministérielle. Elle a pleinement pris acte, d'une part, de la nécessité de fournir aux institutions européennes les réponses qui manquaient et, d'autre part, d'indiquer une stratégie pouvant guider, dans les années à venir, une activité concrète d'inclusion des RSC, en surmontant définitivement l'approche "d'urgence" qui, au cours de ces dernières années, a caractérisé l'action, notamment dans les grandes zones urbaines.

Dans le document contenant la Stratégie, *l'évidence de la présence des RSC en Italie, avec une attention toute particulière à la démographie, aux statistiques, à l'hétérogénéité, aux criticités liées à l'état juridique des personnes appartenant à ces minorités qui n'empêchent la pleine inclusion/intégration sociale*, est bien définie.

A cet égard, on renvoi à la première partie de la Stratégie (voir, en particulier, paragraphe 1.5, pages 14 et suivantes) annexée en version anglaises (*Annexe 2*) pour un cadre plus complet.

Le but principal de la Stratégie Nationale, qui a transposé intégralement le contenu de la susmentionnée Communication de la Commission Européenne, est celui de : **encourager l'égalité de traitement et l'inclusion économique et sociale des communautés RSC; garantir une amélioration durable et soutenable de leur condition de vie ; rendre effective et permanente la responsabilisation, la participation à leur développement social, l'exercice et la pleine jouissance du droit de nationalité garanti par la Constitution italienne et par les Conventions internationales.**

---

<sup>2</sup> Art. 3 Constitution : « Tous les citoyens ont une même dignité sociale et sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinions politiques, de conditions personnelles et sociales. Il appartient à la République d'éliminer les obstacles d'ordre économique et social qui, en limitant de fait la liberté et l'égalité des citoyens, entravent le plein épanouissement de la personne humaine et la participation effective de tous les travailleurs à l'organisation politique, économique et sociale du Pays ».

<sup>3</sup> Art. 2 Constitution. : « La République reconnaît et garantit les droits inviolables de l'homme, comme individu et comme membre de formations sociales où s'exerce sa personnalité, et exige l'accomplissement des devoirs de solidarité politique, économique et sociale auxquels il ne peut être dérogé ».

Par conséquent, l'effective inclusion sociale de la communauté RSC aussi que la pleine jouissance des droits fondamentaux, comme ratifiés par le susmentionné article 2, première partie, de la Constitution italienne, ont été envisagées.

Dans le paragraphe 2.2, aux pages 26 et suivantes du document annexé, les finalités et les objectifs généraux de la Stratégie sont représentés d'une manière plus structurée.

Il convient de signaler que l'UNAR (Bureau National Anti-discrimination Raciales) - en qualité de **Point de Contact National** - a été chargé par le Gouvernement italien d'élaborer et de coordonner la Stratégie d'inclusion de la population RSC.

Après avoir été officiellement désigné le 18 Novembre 2011, l'UNAR agit en étroite synergie avec l'administration centrale, les autorités régionales et locales et, bien entendu, avec la société civile exprimant les requêtes des RSC présents sur le territoire national.

Une confrontation serrée sur les méthodologies, les priorités et les ressources a donc immédiatement commencée.

Compte tenu du rôle central que la Stratégie nationale joue dans le contexte des politiques d'intégration de la population RSC et la grande importance que la Commission Européenne attache à la mise en œuvre de la Stratégie pour l'amélioration des conditions de vie des RSC, des secteurs prioritaires, tels que l'emploi, l'éducation, la santé et le logement, ont été identifiés.

Tout d'abord, le Point de Contact National - en qualité de « poste de régie » (*task force RSC*)<sup>4</sup> - a entamé son activité en se fondant sur les expériences du passé et en menant à terme certaines initiatives déjà en cours, grâce à la valorisation des résultats, surtout en matière de logement. Ces initiatives ont été intégrées aux contributions qui avaient été déjà partiellement fournies et qui seront progressivement mises en œuvre dans les autres trois domaines (éducation, travail, santé).

A l'appui de la gouvernance de la Stratégie, de nombreuses Table rondes nationales thématiques dans les domaines susmentionnés (*éducation, travail, assistance sanitaire, politique du logement*), suivies par des tables rondes régionales pour l'inclusion des Rom, ont été instituées. Elles sont chargées de sensibiliser les autorités communales et provinciales sur ces thèmes, compte tenu que l'accomplissement des politiques sociales d'inclusion des RSC revient aux autorités locales.

A cet égard, il faut signaler qu'au mois de février 2015, une *Table ronde pour l'inclusion et l'intégration sociale des populations RSC du Latium* a été créé.

Cette initiative est considérée comme une rupture significative avec les politiques jusqu'ici existantes qui avaient marqué un temps très sombre pour la communauté Rom dans la capitale, caractérisé par l'urgence, les évictions, la ségrégation dans des maxi-campements et la marginalisation des personnes appartenant à l'ethnie Rom.

Comme indiqué dans le document d'institution, promulgué par la Région Latium, la Table ronde régionale pour l'inclusion et l'intégration sociale des populations RSC vise à « promouvoir des politiques et d'interventions régionales en faveur de l'inclusion sociale de ces populations et à accomplir des tâches spécifiques, telles que :

- *renforcer la promotion et la coordination des politiques régionales concernant l'inclusion sociale des RSC par une plus grande implication des autorités locales, des institutions publiques et des organisations du tiers secteur à l'échelle régionale ;*

---

<sup>4</sup> Elle se compose de représentants du Ministère du Travail et des Politiques Sociales, de la Présidence du Conseil des Ministres, des Ministères de l'Intérieur, de la Justice, de l'Education, Université et Recherche, de la Santé, de la Conférence Permanente des Présidents des Régions, de l'UPI (Union des Provinces Italiennes) et de l'ANCI (Associations des Communes Italiennes).

- collaborer, au niveau régional, pour la mise en place de la « Stratégie nationale d'inclusion des RSC » ;
- collaborer, dans la programmation des Fonds structurels européens 2014-2020, afin de préparer et de mettre en œuvre des programmes d'intervention visant à encourager l'inclusion sociale de ces communautés. »

En outre, afin de représenter correctement la situation actuelle de la communauté RSC, la **municipalité de Rome** a décidé d'abandonner, soit dans la communication institutionnelle soit dans les actes d'administration, la référence à la caractéristique du nomadisme, terme linguistiquement et culturellement dépassé, en le remplaçant avec le plus correct « Rom, Sinti et Camminanti ».

Pour informations plus spécifiques sur la stratégie d'action qui vise à améliorer l'intégration sociale des populations RSC, prière de voir le paragraphe 2.3.2., pages 33 et suivantes, du document.

### **Questions concernant le phénomène discriminatoire et la propagande raciste et xénophobe à l'encontre des Roms et des Sintis.**

Afin de la démolition progressive des préjugés et des stéréotypes attribués aux communautés RSC et historiquement enracinées dans un pourcentage significatif de la population italienne et européenne, une stratégie spécifique, massive et intégrée d'information, communication et médiation de nature bidirectionnelle (communauté RSC/population) et multidirectionnelle, a été prévue.

Une campagne massive d'information et de sensibilisation, ayant son point de contact national dans l'UNAR, a été lancée. Elle est axée sur le démantèlement des préjugés contre les RSC et les valeurs qui caractérisent leur culture, leurs traditions et leurs compétences économiques et professionnelles ainsi que sur les effets positifs découlant de l'amélioration de leur insertion professionnelle, à travers la mise en place d'actions de sensibilisation à l'encontre du personnel des Centres pour l'emploi, des partenaires sociaux, des journalistes et des secteurs de la population les plus intéressés aux problèmes de l'inclusion sociale et de l'insertion professionnelle des RSC.

Pour ces raisons et en accord avec la Stratégie, il a été décidé de réaliser un certain nombre d'activités importantes promues par le Conseil de l'Europe et déjà mis en œuvre en Italie juste par l'UNAR, à partir de 2010.

Relativement au secteur de l'information et de la communication, il est fait référence à la Campagne « DOSTA ! » (Assez ! en langue romani), lancée par le Conseil de l'Europe et mirant à abattre les préjugés et les stéréotypes vis-à-vis de la population rom dans les pays européens.

Il convient de noter que l'Italie a été le premier pays de l'Europe occidentale qu'en 2010 a participé à la campagne (coordonné et financé par l'UNAR) : elle a été une étape décisive pour rapprocher les citoyens de différentes cultures qui vivent ensemble dans la même société et qui en respectent les règles et les valeurs.

La campagne, lancée et partagée avec les principaux réseaux d'associations de Roms et Sintis en Italie, vise à favoriser une meilleure connaissance de cette ethnie en vue d'améliorer les conditions de vie des RSC dans les années à venir.

Il faut remarquer qu'avant l'approbation de la Stratégie nationale par la Commission européenne, l'UNAR, au nom du Gouvernement italien, avait déjà développé une série d'initiatives en matière d'inclusion et de lutte contre la discrimination. Parmi les initiatives les plus importantes on signale, en plus de la susmentionnée campagne DOSTA !, la commémoration et la diffusion de la connaissance du « Porrajmos » concurremment avec la « Journée de la Mémoire » (27 janvier) et à

l'occasion de la « Semaine contre la violence et la discrimination ». Cette-ci se réalise chaque année (actuellement on est à sa cinquième édition) et se déroule dans les écoles de tous les niveaux et, plus généralement, dans tous les contextes qui promeuvent des initiatives contre le racisme.

Pourtant, dans le cadre d'une autre initiative habituelle – la « Semaine d'action contre le racisme », déjà à sa dixième édition – des actions spécifiquement destinées à lutter contre le racisme à l'encontre des « gitans » ont été planifiées.

A toutes fins utiles, on renvoi à la Stratégie, au paragraphe dénommé Action 3..., pages 45 et suivantes, contenant informations supplémentaires sur :

- Campagnes d'informations et de sensibilisation ;
- Outils d'information et communication destinés aux opérateurs publics et privés ;
- Promotion du réseau des médiateurs linguistiques-culturels Roms et Sintis, caractérisés par 3 différentes interventions, dont 2 sont mises en place respectivement par le Ministère de l'Intérieur et le Département pour l'Egalité des Chances, ainsi que le troisième est réalisé par le Ministère de la Justice – Département de la justice des mineurs.

En plus des initiatives ci-dessus indiquées, un Protocole d'entente entre l'UNAR et l'Observatoire pour la Protection contre les Actes de Discrimination (O.S.C.A.D.), institué auprès du Département pour la Sûreté Publique, Direction Centrale de la Police Criminelle du Ministère de l'Intérieur, a été stipulé en avril 2012. Il se compose de représentants de la Police, des Carabiniers et des bureaux départementaux compétents. Parmi les engagements pris avec le Protocol il y a la mise en place d'initiatives de formation et de mise à jour à l'encontre de la Police.

L'exigence de renforcer l'action de contraste aux discriminations est une des priorités partagées entre les deux institutions qui, de cette manière, ont l'intention de promouvoir une plus grande sensibilisation des opérateurs de la Police, en leur fournissant les outils de connaissances nécessaires pour une action efficace. L'UNAR a fourni sa compétence en mettant à la disposition son propre personnel qualifié. Dans ce contexte, des outils juridiques et sociologiques qui visent à lutter d'une manière adéquate contre les phénomènes de discrimination auxquels les opérateurs doivent faire face, ont été illustrés. De cette manière, on a voulu renforcer la synergie entre les deux institutions en vue de faciliter la réalisation d'un but commun ; c'est-à-dire celui de faciliter la dénonciation des cas de discrimination et de former des opérateurs capables de dialoguer avec les victimes d'une façon sensibles et professionnelle. L'activité de sensibilisation, adressée initialement aux dirigeants de la Police et successivement insérée dans les stages, a contribué à déclencher un processus «en cascade» qui a impliqué les opérateurs territoriaux. Ceux-ci représentent le premier « front office » pour les victimes de discrimination, visant à leur fournir les connaissances et les outils de base et en mesure de leur donner une première réponse correcte et efficace.

Suite aux interventions d'information et de sensibilisation déroulées au cours des années 2012-2013, de cours de formation ont été mises en place. Ils portaient sur les thèmes du droit antidiscriminatoire ainsi que, d'un point de vue sociologique, sur le préjugé, le stéréotype et la discrimination ethnique-raciale avec une attention particulière à la discrimination à l'encontre des RSC.

Une autre importante mesure adoptée par le Gouvernement italien s'inscrivant dans la lutte contre la propagande trompeuse dans la politique et concernant le phénomène discriminatoire et xénophobe à l'encontre des immigrés, en général, et de la population Rom et Sinti, en particulier, a été la promulgation de la *Charte de Rome*, en Juin 2008, par l'Ordre National des Journalistes et la

Fédération Nationale de la Presse Italienne. La Charte, conçue sur la base du critère éthique fondamental visant au « respect de la vérité essentielle des faits observés », invite les journalistes à « adopter des termes juridiquement appropriés », à « empêcher la propagation d'informations inexactes, sommaires ou déformées » ainsi que « des comportements superficiels et incorrectes, qui peuvent susciter des alarmes injustifiées ».

Les promoteurs de la Charte de Rome, y compris l'UNAR, s'engagent à inclure les questions relatives à l'immigration parmi les sujets abordés dans la formation des journalistes, à promouvoir des campagnes de sensibilisation et de promotion du dialogue interculturel, même en signalant des contenus discriminatoires dans les médias nationaux et locaux, ainsi qu'à instituer, en accord avec les universités, les instituts de recherches et d'autres organismes, un Observatoire indépendant soumettant l'information sur ce phénomène à une surveillance périodique.

### Participation de la Communauté RSC aux décisions prises au niveau national et local

Elément central et crucial pour l'efficacité de la Stratégie et pour sa capacité à influencer à la fois le niveau institutionnel et la vie politique et sociale, est celui du développement d'un modèle efficace de participation des communautés RSC aux décisions prises au niveau national et local, à se réaliser par:

- *l'implication, la coordination et le renforcement d'institutions et d'associations les plus importantes dans le soutien aux politiques et aux services en faveur des communautés RSC ;*
- *la mise en place de modèles et stratégies globaux visant à promouvoir la participation politique, économique, institutionnelle et d'association des communautés RSC,*
- *la participation directe et répandue des communautés RSC à travers l'expérimentation d'un modèle de participation à appliquer à toutes les phases de la Stratégie, ainsi que d'un système de surveillance de toutes les mesures (actions, axes, objectifs) de la Stratégie.*

Prière de voir le paragraphe concernant l'Action 4, pages 48 et suivantes de la Stratégie, pour des informations supplémentaires.

### Mesures spécifiques pour améliorer les conditions de logement des populations RSC. Solutions pour le logement.

Comme on l'a dit, la Stratégie vise essentiellement à guider l'action du gouvernement d'ici à 2020, en allant au-delà de la nature urgente des actions de ces dernières années et en visant à harmoniser une série d'actions et de mesures déjà présentes, selon une approche intégrée de l'inclusion qui est organisée en quatre axes d'intervention (logement, éducation, travail et santé), dont chacun prévoit trois objectifs spécifiques pour garantir l'accès, et en renforçant la complémentarité entre les ressources européennes et nationales.

En particulier, pour ce qui concerne la question épineuse et controversée du logement, on vise prioritairement à surmonter les campements, ***en promouvant de solutions de logement qui tiennent compte de l'unité de la famille et d'une stratégie reposant sur la disposition équilibrée des implantations***<sup>5</sup>. Ces solutions ont été individuées afin de répondre aux dénonciations du Conseil de

---

<sup>5</sup> L'arrêt du Conseil de l'Etat n. 6050 du 16 Novembre 2011 a déclaré illégitime le Décret du Président du Conseil des Ministres du 21 Mai 2008, concernant l'état d'urgence des implantations des communautés nomades dans le territoire des Régions Campanie, Lombardie et Latium, qui avait pour objet la désignation des Commissaires délégués et des actes d'exécution des pouvoirs d'urgence de la protection civile.

l'Europe/CEDS soulevées en raison des évictions forcées et des expulsions, à son avis illégales, des Roms et Sintis.

Les trois objectifs proposés sont :

- Favoriser les politiques intégrées de coopération institutionnelle pour l'offre de logement adressée aux RSC ;
- Promouvoir des solutions de logement répondant aux besoins et aux exigences spécifiques des familles RSC ;
- Favoriser l'information sur les ressources économiques et les dispositifs administratifs mis à la disposition des administrations publiques pour les politiques de logement et sur les opportunités immobilières pour les familles RSC.

A cet égard et pour toute information complémentaire, on renvoi au contenu de la Stratégie relativement aux interventions mises en place en faveur des minorités RSC afin de trouver de solutions convenables de logement. En particulier, prière de voir le paragraphe 2.4.6. – pages de 83 à 90 (*Housing solutions and access to housing*).

Pour compléter ce qui précède, il est à noter qu'une surveillance nationale lancée par le Ministère de l'Intérieur avec les préfetures a mis en évidence de nombreuses initiatives réalisées par les collectivités locales, qui ont attribué directement aux ménages roms des logements sociaux appartenant à ces collectivités ou qui ont impliqué des interventions pour la rénovation de zones de stationnement ou pour la réalisation de nouvelles zones et pour le soutien de projets d'"auto-récupération" ou d'"auto-construction" de bâtiments.

En règle générale, il s'agit d'expériences et d'interventions mises en œuvre par les administrations locales et visant à remplacer l'approche "d'urgence" par une approche à moyen-long terme, en utilisant des politiques et des stratégies intégrées.

En voici certaines qui ont été réalisées par plusieurs communes italiennes, avec des fonds qui y ont été spécifiquement alloués, et qui méritent une attention particulière.

PISE. Grâce aux fonds de l'Union européenne, la rénovation d'un grand bâtiment appartenant à l'Église de Santo Stefano, hors des murs de Pise, est prévue afin d'obtenir six logements. Ces interventions seront effectuées avec le soutien et la collaboration de certains Roms de nationalité roumaine, sous la supervision de techniciens en mesure de coordonner et de vérifier les travaux correspondants en mettant en place - ne serait-ce que partiellement - des activités d'auto-récupération.

MILAN. De 2010 à aujourd'hui, dans la zone de Milan, plusieurs projets visant à favoriser l'intégration ont été lancés ou réalisés, comme ceux indiqués ci-dessous.

Ville de Rho. Projet "Ingetho : parcours d'insertion sociale des familles roms", qui a favorisé, après la suppression des crédits présents sur le territoire, l'intégration des ménages, en termes de logement, dans des appartements situés dans différentes zones du territoire de Rho et/ou limitrophe. Des actions ont été menées vis-à-vis des mineurs signalés au tribunal et bénéficiant de mesures de protection. Des parcours de formation et d'insertion professionnelle des adultes ont été mis en œuvre dans des entreprises du territoire.

Ville de Pioltello. "École et intégration" : projet s'adressant aux familles roms ayant des mineurs inscrits dans les écoles du territoire à tous les niveaux et dont l'objectif est de parvenir à une autonomie en termes d'économie et de logement.

Ville de Corbetta : projet "Reconversion écologique et réinsertion sociale de la population nomade

installée dans la Ville de Corbetta”, qui a permis de mettre en œuvre des actions d’accompagnement au logement et au soutien scolaire.

Il convient également de signaler que la Ville de Milan a présenté un projet intitulé “Projet Roms, Sinti et Camminanti 2013-2014” qui, en marge des actions sociales, soutiendra des parcours d’inclusion sociale et de cohabitation, des parcours d’inclusion en termes de logement ou d’aide au retour dans les pays d’origine et des parcours d’insertion scolaire et professionnelle.

GÈNES. La Ville de Gênes est en train de réaliser un projet d’inclusion en termes de logement pour les ménages demeurant dans le campement autorisé de Molassana et répondant aux conditions pour accéder à l’avis ERP-projet KUKA, financé avec des fonds ministériels.

Cette Ville participe également au projet national pour l’inclusion et l’intégration des enfants roms, sinti et camminanti du Ministère du Travail et des Politiques sociales.

Enfin, dans le cadre du réseau des villes européennes EUROCITIES, la Ville de Gênes participe au travail d’une *Task Force* spécifique à Rome visant à partager et à diffuser de bonnes pratiques et à développer des collaborations et une capacité d’élaboration de projets afin de favoriser les processus d’inclusion des Roms.

FLORENCE. Dans le contexte spécifique de la province de Florence, le premier projet innovant pour venir à bout des “campements de nomades” a été la réalisation du village dénommé “Villaggio del Guarlone”. Ce projet s’inscrit dans le cadre du programme d’interventions établies par l’administration communale de Florence par rapport à la situation grave dans laquelle se trouvaient, au début des années 90, les trois campements de nomades situés sur le territoire communal. Le petit groupe de six maisons en briques pour les familles macédoniennes - actuellement habité par 33 personnes - est le premier projet de village rom réalisé en Toscane en 1998 pour aller au-delà de l’idée de “campement” comme seule solution de logement pour les populations roms.

Parallèlement au lancement du projet pilote régional, la Ville de Florence a lancé au cours de ces dernières années une intervention de fermeture progressive des deux campements de nomades (le campement “officiel” du Poderaccio et le campement “reconnu” mais non autorisé officiellement de la zone Masini) en attendant la fermeture définitive, à travers une répartition des familles dans des logements publics et dans d’autres projets ciblés.

La Ville de Florence et le Quartier n° 5, où se trouvait le campement de nomades de l’Olmattello, ont mis en place, entre 2009 et 2012, une nouvelle étape importante dans le parcours visant à venir à bout des campements de nomades, qui a conduit en juillet 2012 à la fermeture complète du campement de l’Olmattello.

Le Quartier 5, en collaboration avec plusieurs associations et organismes de volontariat locaux et grâce à une confrontation et à une participation permanentes des Roms résidents, a lancé un plan de dix ans axé sur des parcours individualisés qui, à travers l’éducation et le travail, conduisent les ménages roms vers l’autonomie, en s’appuyant sur la responsabilité des ménages concernés de partager un système de règles : payer les utilités publiques et le loyer, utiliser correctement le système de santé, favoriser la fréquentation scolaire et la qualité de la scolarisation. Au milieu de l’année 2009, environ 70 résidents se trouvaient encore dans le campement de nomades, alors qu’entre janvier et juillet 2012, les 54 dernières personnes (dont 23 mineurs) ont pu être logées et le campement a ainsi été fermé définitivement.

ROME. Dans le cadre des interventions visant à surmonter “l’urgence nomades” sur le territoire du Latium, notamment en ce qui concerne notamment les profils d’intégration, un protocole d’accord a été établi avec la province de Rieti pour réaliser le projet intitulé “Rieti accoglie”. Le projet concerne

l'accueil de familles nomades (environ 150 personnes) auxquelles offrir des solutions de logement dans les communes de la province de Rieti, en alternative à l'hébergement dans les villages équipés de Rome, ainsi que des interventions destinées à l'insertion professionnelle, sociale et scolaire des mineurs. Les communes concernées par la coopération signeront des accords spécifiques en application du protocole en question et fourniront des logements, l'assistance sociale et scolaire et organiseront des parcours de formation d'orientation professionnelle, en proposant tous les services dont le territoire dispose - école, santé, démarches administratives – pour un maximum d'intégration et, par conséquent, sans créer de services exclusivement destinés à la communauté rom.

Les familles qui pourront participer au projet - en s'engageant à respecter un code de conduite - seront identifiées parmi les Roms habitant déjà dans les campements de Rome et possédant un titre valable pour séjourner sur le territoire national. La Croix-Rouge italienne (*Croce Rossa Italiana* - CRI) collaborera au projet pour les activités liées à leur transfert et pour les interventions humanitaires et d'assistance. Outre la C.R.I., une équipe composée de médiateurs socioculturels, d'assistants sociaux, d'opérateurs pour l'insertion scolaire et les services pour les mineurs, ainsi que des opérateurs pour l'intégration mis à disposition par les communes, contribueront également à la mise en œuvre du projet. Un projet similaire a été mis en place avec le chef-lieu de la province de Rieti.

Un projet expérimental d'insertion en termes de logement, intitulé "Una città di case", a également été mis en place pour loger les familles nomades dans des maisons en alternative à l'installation dans des villages équipés, de la même manière que dans le projet "Rieti accueille". En un mot, le projet concerne un parcours qui, au stade expérimental, concernerait près d'une certaine de personnes et qui commencerait par la recherche de logements à Rome et dans la province et par l'identification des ménages roms et sinti choisis parmi ceux qui sont connus et aidés depuis un certain temps par les associations compétentes, en tenant également compte de conditions spécifiques comme par exemple la condition socio-économique pouvant garantir de bonnes perspectives d'autonomie des membres du ménage.

Toujours en ce qui concerne les interventions relatives à l'intégration des roms, un projet pilote transnational a été mis en place pour le rapatriement de roms et de migrants et pour leur insertion professionnelle et en termes de logement dans leurs pays d'origine. Le projet "Back home" concerne les nomades qui se trouvent dans le Latium et qui sont disposés à retourner dans leur pays d'origine - après avoir suivi une formation professionnelle - ainsi que les représentants de ces pays qui, s'ils participent au projet, doivent fournir des logements sur place et s'engager à assurer une insertion professionnelle et scolaire aux mineurs.

NAPLES. Plusieurs projets ont été réalisés par des collectivités locales, des associations du tiers secteur et de volontariat pour aider les communautés roms et sintis, comme ceux indiqués ci-dessous :

- le groupe de recherche de la Ville de Naples - Département des politiques sociales - créé en accord avec l'association Compare et en partenariat avec l'Open Society Roma Initiatives, dans le but de trouver des moyens et des méthodologies visant à traiter en connaissance de cause et de manière adéquate les questions et les possibilités relatives aux Roms ;
- le bureau Roms et Pactes de citoyenneté chargé de l'accueil, de la prise en charge et de la légalisation de la population rom demeurant à Naples ;
- l'avis pour soutenir l'autonomie relative au logement des immigrés, qui prévoit une aide au logement de 3000 euros, à laquelle peuvent également participer les Roms communautaires recensés par la préfecture.

Les interventions financées par le Programme opérationnel national sur la sécurité 2007/2013 pour

l'intégration des communautés roms ont été très importantes, notamment celles qui ont été mises en œuvre : dans la Ville de Naples pour la rénovation d'une ancienne école qui sera destinée à des activités sociales et d'intégration et qui deviendra également un centre d'accueil pour les Roms de Roumanie, avec la réalisation de trois projets pour un montant total de 2 106 674 euros, dans la Ville de Bari pour la réalisation de logements provisoires pour l'intégration et l'inclusion sociale d'une communauté rom, avec un financement de 2 100 000 euros, dans la Ville de Lamezia Terme (C2) pour l'insertion sociale et professionnelle des Roms, avec un financement de 2 933 459,71 euros, dans la Ville de Catanzaro, avec la rénovation-réutilisation du centre social Aranceto, projet pour les quartiers à risque en raison de la présence de groupes de Roms dont le niveau de délinquance est élevé, pour un montant total de 606 882,72 euros.

A la mise en œuvre des actions de système et des objectifs spécifiques d'intervention qui composent la Stratégie d'action, des ressources allouées à travers des fonds nationaux (fonds de l'état et de la Communauté européenne), régionaux et locaux, comme indiqué dans la partie finale du document en question (§ 2.5, pages 90 et suivantes) auquel on renvoi, ont contribué.

A cet égard, il est important de rappeler que la Commission Européenne a invité tous les Etats membres à consacrer une part importante des Fonds structurels/communautaires en faveur de la population rom. Grâce à une communication de 2013 (CE, COM (2013) 454 final du 26.06.2013), la Commission a exhorté les Etats membres à intensifier leurs efforts en matière d'intégration économique et sociale des Roms, les invitant, en particulier, à prendre des mesures urgentes pour faire face à la situation des jeunes, à mettre en place des actions au niveau local et à renforcer la collaboration avec les autres Etats, mais, surtout, à allouer plus de fonds publics, privés, nationaux et européens.

A ce propos, il faut signaler que le Gouvernement italien a accueilli la position dictée par la Commission Européenne, en affectant les nouveaux fonds à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et en allouant une part des ressources du FSE (Fond Social Européen) aux objectifs de la Stratégie UE 2020 en vue d'un développement intelligent, durable et inclusif, capable de renforcer la relation étroite entre les politiques économiques et les politiques sociales. La nouvelle position est illustrée dans le document « *Les méthodes et les objectifs pour une utilisation efficace des fonds de l'UE 2014-2020* », présenté en Décembre 2012 par le Ministère de la Cohésion Territoriale, en accord avec le Ministère du Travail et des Politiques Sociales et le Ministère des Politiques Agricoles, Alimentaires et Forestier.

En particulier, le problème des Roms a été inséré et discuté dans la Table ronde *ad hoc* – *Qualité de la vie et inclusion sociale* – qui a été le siège d'une confrontation en vue de l'Accord de partenariat pour la programmation 2014-2020.

Plusieurs sujets institutionnels au niveau soit national que local (Ministères, Régions, Provinces et Communes) ainsi que les partenaires sociaux, les associations des bénéficiaires et du tiers secteur, suite à l'analyse des données, ont partagé des choix stratégiques, en discutant des résultats attendus et en individuant les catégories de bénéficiaires qui nécessitent d'interventions prioritaires.

Le document conclusif de la Table ronde a individué dans la communauté Rom la bénéficiaire d'un objectif général : *Promouvoir l'intégration des communautés à risque d'émargination et contraster la marginalité extrême afin d'augmenter les niveaux d'éducation, les conditions de santé et la participation sociale et l'insertion professionnelle des populations RSC, en relation avec la Stratégie nationale d'intégration des Roms.*

Le document a, donc, comme objectif spécifique celui de : *faciliter l'accès des Roms aux services (Education, Travail, Santé, Logement) et améliorer leur participation sociale et institutionnelle.*

En outre, en Avril 2013, un guide intitulé « *Tackling Roma Needs in the 2014-2020 Structural Funds Programming Period* », réalisé par la *Fundación Secretariado Gitano* dans le cadre du réseau EUROMA, a été publié avec l'intention de soutenir les Etats-membres dans la programmation des politiques et des actions en faveur de l'inclusion des Roms dans la prochaine période de programmation. Le Réseau, auquel l'Italie aussi a participé, a fonctionné de 2007 à 2013 dans le but d'augmenter les fonds structurels des institutions locales pour d'interventions finalisées à l'inclusion sociale de la communauté rom. Plus précisément, le Guide vise à fournir aux États membres un outil opérationnel pour les actions en faveur de l'intégration des Roms dans la prochaine période de programmation, en conformité avec les objectifs stratégiques de la stratégie Europe 2020, les programmes nationaux de réforme, le cadre de l'UE pour la stratégie d'intégration nationale pour les Roms et les stratégies nationales de différents États membres.

## Conclusions

Comme il ressort de ce qui précède, les dernières années ont été sans équivoque caractérisées par une compréhension accrue des problèmes des RSC par les institutions nationales et locales et, par conséquent, par l'augmentation exponentielle d'interventions multidimensionnelles pour répondre à leurs besoins.

Cette prise de conscience se manifeste également dans les efforts déployés dans la programmation des Fonds structurels 2014-2020, pour faire en sorte qu'une priorité claire en faveur de l'inclusion des Roms soit incluse et, par conséquent, que l'utilisation des fonds structurels à leur profit augmente.

Comme l'Italie et les autres Etats-membres le témoignent, les Accords de partenariat mentionnent explicitement les Roms comme bénéficiaires et, en conséquence, tous les Etats ont institué de *National Roma Contact Point* avec lesquels ils ont lancé une coordination de la politique et une participation active à la négociation (l'UNAR, comme tout le monde le sait, agit au nom du Gouvernement Italien). »