

ARTICOLO 30

Diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale

Nel precedente rapporto del governo italiano era stato illustrato il *"Piano di Azione Nazionale per l'Inclusione Sociale 2003-2005"* che, sulla scia di quanto già delineato nel *Libro Bianco sul Welfare* (2003), aveva proposto un approccio strategico alle problematiche del settore.

I sette ambiti di intervento prioritari individuati si possono sostanzialmente aggregare in tre gruppi:

1. un primo gruppo di *policy* consolidate, rivolte ad obiettivi specifici (persone con disabilità, anziani, minori e fasce deboli);
2. un gruppo di interventi che individuano nella dimensione lavorativa uno strumento di inclusione sociale e fanno capo alle riforme intervenute nel mercato del lavoro, con particolare riguardo alla partecipazione femminile ed al prolungamento della vita attiva;
3. un gruppo di azioni incentrato sulla famiglia, intesa come soggetto protagonista delle politiche di welfare. Nell'ottica del Piano, nel sostegno alla famiglia devono convergere anche gli sforzi indirizzati verso altri obiettivi, con particolare riguardo agli impegni di cura (disabili e anziani), alla condizione dei minori (diffusione dell'affido, lotta alla dispersione scolastica), al lavoro femminile (asili nido e altri servizi di supporto).

Gli anni 2003-2005, inoltre, hanno fatto registrare dei passi in avanti nella messa a punto di un nuovo sistema organico e coordinato, in grado di favorire il progressivo avvicinamento agli obiettivi di Lisbona, quali: piena occupazione, attraverso il miglioramento della capacità d'inserimento professionale, l'investimento nel capitale umano e nella formazione durante tutto l'arco della vita; nuovi processi di inclusione sociale, di promozione delle pari opportunità soprattutto in favore delle donne, e, più in generale, delle persone svantaggiate.

Nel *"Rapporto di Monitoraggio del Piano Nazionale per l'Inclusione Sociale 2003-2005"*, pubblicato nel 2006, sono riportati i risultati conseguiti e gli obiettivi che si intendeva perseguire.

Uno dei principali obiettivi era l'aumento del tasso di crescita reale e potenziale, come indicato nel *Documento di Programmazione economico finanziario 2005-2008*, al fine di "accordare credibilità e sviluppo attraverso interventi strutturali che comprendano riforme economiche e sociali, fiscali e Mezzogiorno".

Nel 2005, è stato ridotto il numero delle aliquote dell'imposta personale in base al criterio di equità orizzontale che tiene conto del reddito e della situazione familiare. Le aree di intervento principali erano rappresentate dalla famiglia, dalla solidarietà verso i gruppi svantaggiati e verso le giovani coppie (in particolare per l'acquisto della prima casa).

Inoltre, il comma 330 della Legge finanziaria per il 2006 (Legge 23 dicembre 2005, n. 266) aveva previsto l'istituzione di un Fondo *famiglia e solidarietà* per realizzare interventi volti al sostegno delle famiglie ed allo sviluppo socio-economico, con una dotazione finanziaria di 1.140 milioni di euro (deduzioni fiscali, detrazioni per conduttori di immobili per uso abitativo per i meno abbienti).

Nel quadro delle politiche di *welfare* un'attenzione specifica è stata riservata ai processi di trasformazione demografica, alle ricadute che queste comportano sulla morfologia della società, sullo sviluppo economico e produttivo del Paese, sulla coesione sociale e sul ruolo che in tale contesto può giocare la famiglia. Il patto tra generazioni ha rivestito e riveste

un ruolo rilevante che si è concretizzato in un impegno crescente riguardo i temi del prolungamento della vita attiva da un lato e della tutela delle condizioni di vita per gli anziani che vivono in condizioni di non autosufficienza dall'altro (v. Articolo 23), contestualmente a nuove strategie per ampliare le opportunità di inclusione sociale e professionale dei giovani. A tale riguardo occorre citare l'istituzione, nel 2005, di un **Fondo speciale per la promozione delle politiche giovanili** a livello nazionale e locale. Il Fondo, previsto dall'art. 1, commi 153 e 154 della Legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Legge finanziaria per il 2005), ammontava ad € 500.000,00 e destinava il 70% della quota al finanziamento dei programmi e dei progetti del Forum nazionale dei giovani, con sede a Roma, ed il restante 30% ai Forum dei giovani regionali e locali proporzionalmente alla presenza di associazioni e di giovani sul territorio.

In materia di sostegno e di promozione del Terzo Settore, in considerazione dell'elevato numero di persone che questo impegna e della rilevanza sociale della loro azione, la Legge n. 266/2005 (Legge finanziaria per il 2006) ha previsto la facoltà, per i contribuenti, di indicare all'atto della presentazione della propria dichiarazione dei redditi, un'organizzazione non-profit (Onlus, associazioni di promozione sociale, organizzazioni di volontariato, cooperative sociali, fondazioni culturali nazionali, associazioni sportive dilettantistiche iscritte al Coni, ecc.) alla quale destinare il **5 per mille** della propria Irpef. I contributi vengono distribuiti in proporzione alle preferenze manifestate dai cittadini. Tale misura è stata prevista anche nelle successive leggi finanziarie. Nel primo anno di applicazione della legge, 15 milioni di contribuenti hanno indicato circa 21.000 enti beneficiari, per un ammontare complessivo di circa 300 milioni di euro. A metà giugno 2008 erano stati effettuati pagamenti per circa 80 milioni di euro, pari a oltre il 40% dell'ammontare totale (193 milioni di euro).

La Legge n. 296/2006 (**legge finanziaria per il 2007**) ha previsto una serie di interventi a sostegno di lavoratori e di famiglie con redditi medi e bassi.

Una delle priorità d'azione è rappresentata dalla **riforma del sistema di distribuzione della ricchezza** nel paese, attraverso un fisco più equo ed un sistema di misure di sostegno al reddito, orientate in particolare alle famiglie con figli minori. Sono queste ultime, infatti, a vivere le condizioni di maggior svantaggio, soprattutto se residenti al Sud. Gli interventi previsti dalla Legge finanziaria 2007 hanno il fine di alleggerire la pressione fiscale sui redditi medi e medio bassi delle famiglie, dei pensionati, dei lavoratori dipendenti ed autonomi e di rafforzare i redditi familiari.

La manovra, attraverso un investimento complessivo pari a **7,3 miliardi di euro**, si articolava nel seguente modo:

- **ampliamento della no tax area**, con l'innalzamento del livello di reddito minimo imponibile per i lavoratori dipendenti, autonomi e pensionati e con la trasformazione delle deduzioni da lavoro e pensione in detrazioni d'imposta;

- **rimodulazione delle aliquote e degli scaglioni** di reddito in modo da ridurre l'imposta per i redditi medi e i redditi bassi¹.
- **rimodulazione di assegni e detrazioni**, sostegno alle famiglie con figli. Inoltre, le deduzioni per carichi familiari venivano trasformate in detrazioni d'imposta uguali per tutti e incrementate in misura consistente.

L'importo degli assegni per il nucleo familiare per i lavoratori subordinati e parasubordinati è stato elevato, facendo registrare un aumento medio di circa € 250,00 l'anno per ogni figlio minore a carico. Inoltre, l'assegno familiare, combinato con la detrazione, raggiunge per i redditi bassi (fino ad € 13.000) € 2.400 annui in presenza di figli minori di tre anni e € 2.300 in presenza di figli da tre a diciotto anni. Con la detrazione d'imposta, anche il lavoratore autonomo può beneficiare di un aumento pari a oltre € 100 in media per ogni figlio minore. All'incremento degli assegni familiari la legge finanziaria per il 2007 ha destinato 1.400 milioni di euro.

Gli obiettivi prioritari della strategia di inclusione sociale per gli anni **2006-2008** sono stati individuati accogliendo le indicazioni comunitarie e le valutazioni espresse dalla Commissione d'indagine sull'esclusione sociale (CIES), istituita dall'art. 27 della Legge n. 328/2000. Le priorità d'azione sono state così definite:

- lotta alla povertà monetaria, in particolare nella forma del sostegno al reddito familiare
- lotta alla disuguaglianza
- lotta alla precarietà del lavoro
- lotta alle differenze territoriali
- sostegno al reddito dei disoccupati
- incentivi all'occupazione, soprattutto femminile
- investimenti nella scuola e nell'università
- integrazione degli immigrati
- rafforzamento delle tutele per gli individui non auto-sufficienti.

Secondo la strategia delineata, il primo passo consisteva nella riduzione dei livelli di povertà, al fine di avvicinare l'Italia alla media europea nonché nella riduzione delle disuguaglianze dei dualismi territoriali. Destinatari della strategia sono le famiglie numerose, con figli minori o persone anziane, le persone in possesso di un basso livello di istruzione, coloro che hanno un accesso limitato al mercato del lavoro, gli appartenenti a gruppi con maggiore fragilità, in particolare i disabili e gli immigrati.

¹ Il tetto di reddito per il quale non interviene alcun prelievo fiscale è innalzato per i pensionati da 7.000 a 7.500 euro. Per i dipendenti si tiene conto dei maggiori oneri per il lavoro e si arriva a 8.000 euro; il minimo imponibile per il lavoro autonomo è aumentato da 4.500 a 4.800 euro).

- La prima aliquota rimane al 23% fino a 15.000 euro annui
- La seconda e la terza si collocano rispettivamente al 27% (fino a 28.000 €) e al 38% (fino a 55.000 €)
- E' stata introdotta una quarta aliquota al 41% (per redditi fino a 75.000 €)
- L'aliquota massima, 43%, agisce a partire da 75.000 €.

Particolare rilevanza viene data al *"gender gap"*, considerato come una delle cause che conducono all'esclusione sociale e che coinvolgono famiglie, minori, anziani ed allargano l'area del disagio sociale. Le nuove forme di povertà colpiscono più frequentemente le donne ed in particolare quelle in condizioni di maggiore vulnerabilità: le donne immigrate, le donne in forte condizione di povertà, le donne sole capofamiglia con redditi minimi, le donne con bassi titoli di studio, le donne anziane. Un intervento diretto al miglioramento complessivo delle condizioni di vita e di realizzazione delle donne è, pertanto, uno degli obiettivi prioritari della strategia volta all'innalzamento dell'occupazione femminile ed alla conciliazione dei tempi. In questo contesto, le disposizioni contenute nella legge finanziaria 2007 (L. 296/2006) sono mirate a favorire l'occupazione femminile, in particolar modo al Sud. Infatti, grazie alla riduzione del costo del lavoro nelle zone del Sud e nelle aree depresse del Centro-nord, l'assunzione di una donna poteva far risparmiare alle imprese tra i 50 ed i 170 euro in più al mese. Quanto alla conciliazione fra tempi di vita e di lavoro, si è rilevato particolarmente efficace il finanziamento di progetti relativi alla sperimentazione di nuove forme di lavoro flessibile (part-time, forme di flessibilità in entrata e in uscita), di nuove forme di contrattazione, di innovativi modelli di gestione e di organizzazione dell'impresa e del territorio. I lavoratori, in particolare, hanno potuto usufruire di programmi di formazione finalizzati al reinserimento dopo il periodo di congedo. Una quota del *Fondo per la famiglia*, incrementato con la manovra finanziaria per il 2007, è destinata specificamente al finanziamento di tali progetti (l. 53/2000, art. 9).

Occorre evidenziare, tuttavia, che la **povertà ed il disagio dei minori** richiedono un approccio mirato, basato non soltanto sui trasferimenti monetari alla famiglia, ma sul riconoscimento concreto dei loro diritti e delle pari opportunità e sulla prevenzione, fornendo loro tutti gli strumenti e i servizi necessari ad una crescita armoniosa. La riduzione dell'abbandono scolastico e le azioni volte ad offrire ai bambini un sistema educativo rispondente ai processi di crescita e di innovazione del paese sono divenute, pertanto, priorità strategiche. Fra gli obiettivi principali della strategia di inclusione sociale 2006-2008 si elencano l'aumento dell'offerta di servizi per la prima infanzia di 6 punti percentuali entro il 2011, il miglioramento della qualità dell'istruzione per i livelli superiori e la previsione di idonei centri di orientamento in grado di indirizzare i giovani nelle loro scelte per il futuro. Un primo passo verso la riduzione della dispersione scolastica è rappresentato dall'elevazione dell'obbligo scolastico a 16 anni e dal conseguente innalzamento dell'età di accesso al mondo del lavoro da 15 a 16 anni come previsto dall'art. 1, comma 622 della Legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007).

POLITICHE GIOVANILI

In materia di **politiche giovanili**, occorre citare le disposizioni contenute nella manovra finanziaria per il 2007, mirate a favorire l'accesso e la permanenza dei giovani nel mercato del lavoro. Di particolare rilievo sono le disposizioni rivolte alla trasformazione dei rapporti di lavoro (da tempo determinato a tempo indeterminato) per ridurre gli ambiti di

precarietà, in sinergia con le altre misure varate (cuneo fiscale per il lavoro a tempo indeterminato) e quelle relative ai contratti di apprendistato per cui è prevista la proroga al 2007 dello stanziamento di 100 milioni per le iniziative di formazione.

Inoltre, sono state previste, anche in raccordo con le amministrazioni locali, forme agevolate di accesso al credito per gli studi curriculare, la formazione informale, la locazione ad uso abitativo, l'acquisto di apparecchiature e programmi di inclusione lavorativa, in particolare nelle regioni del Sud.

Per favorire la partecipazione attiva dei giovani al mercato del lavoro e per assicurare percorsi adeguati di formazione culturale, professionale e sociale, è stato istituito il Fondo per le politiche giovanili. Il Fondo, dotato di 3 milioni di euro per il 2006 e di 10 milioni di euro a partire dal 2007, è finalizzato alla realizzazione di interventi volti a favorire l'accesso all'abitazione ed al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi. La legge finanziaria per il 2007 ne ha previsto un'integrazione di 125 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Inoltre, tenuto conto dell'offerta e dei costi per la locazione che gli studenti universitari fuori sede devono affrontare, sono state previste detrazioni fiscali nella misura del 19% delle spese derivanti da contratti di locazione, per un importo non superiore a € 2.633. Per gli studenti meritevoli, il Protocollo ABI (Associazione Bancaria Italiana)-POGAS (Presidenza del Consiglio – Dipartimento Politiche Giovanili e Attività Sportive) del 19/12/2007, ha previsto una formula di accesso al credito attraverso un fondo di garanzia istituito presso il POGAS (**33 milioni di euro** in 3 anni), senza bisogno di alcuna garanzia. E' possibile accedere al credito agevolato fino a 6.000 euro per *Erasmus*, master postuniversitari, tasse universitarie, spese di locazione, acquisto pc.

Al fine di realizzare il massimo livello di cooperazione tra Governo e sistema degli enti territoriali in materia di politiche giovanili, di fondamentale importanza è stata l'Intesa sulla ripartizione del *Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili*, siglata in Conferenza Unificata Stato-Regioni il 14 giugno 2007. Nello specifico, l'Intesa per il 2007 ha individuato in **60 milioni di euro** la quota di Fondo Nazionale per le Politiche Giovanili. Un'analogia Intesa è stata siglata anche per l'anno 2008. L'Intesa raggiunta nel giugno 2007 con gli enti territoriali sull'utilizzo del Fondo Nazionale Giovani ha altresì stabilito che una quota del Fondo, pari a **15 milioni di euro**, sia destinata al cofinanziamento di interventi proposti da Comuni (12 milioni di euro cofinanziati dai Comuni per ulteriori 4 milioni di euro) e Province (3 milioni di euro circa) attraverso specifici accordi da stipularsi con ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) e UPI (Unione Province Italiane). Inoltre, sono stati finanziati 27 Piani Locali Giovani in altrettanti comuni appartenenti a 16 Regioni.

POLITICHE ABITATIVE

Per la loro rilevanza nel quadro complessivo di lotta alle marginalità sociali, le **politiche abitative** rappresentano un aspetto di particolare criticità per le quali il Governo, d'intesa con le Regioni e le autonomie locali, ha previsto una serie di interventi. Innanzitutto, la legge finanziaria per il 2005 (Legge 30 dicembre 2004, n. 311) aveva istituito un fondo di 10 milioni di euro da destinare alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa, in regime

di edilizia convenzionata, da cooperative edilizie, aziende territoriali di edilizia residenziale pubbliche ed imprese private. Inoltre, per ridurre il disagio abitativo, gli enti locali si sono orientati verso la realizzazione di interventi o progetti speciali caratterizzati da rapidità nell'attuazione e da una forte fattibilità tecnica e amministrativa che privilegiano interventi di recupero del patrimonio edilizio già esistente e non occupato. A tal fine, il Ministero delle Infrastrutture, con il D.M. 16.03.2006, ha ripartito tra i 14 comuni metropolitani (Roma, Milano, Venezia, Trieste, Napoli, Firenze, Bari, Bologna, Genova, Torino, Messina, Catania, Palermo, Cagliari) oltre 99 milioni di euro da destinare alla realizzazione di alloggi sperimentali nonché a progetti speciali per aumentare la disponibilità di alloggi di edilizia sociale in favore di soggetti sottoposti a sfratto esecutivo. Gli interventi sono stati finanziati per il 50% con il contributo statale e per il restante 50% con risorse poste a carico del singolo comune e della regione o di operatori pubblici o privati aderenti alle singole iniziative. Allo stato attuale, sono stati sottoscritti accordi di programma con i seguenti comuni: Milano, Roma, Napoli, Firenze, Bari, Bologna, Genova e Torino.

E' da segnalare, inoltre, il **Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile**. Per la realizzazione del programma, approvato con Decreto del Ministro delle Infrastrutture n. 2295 del 26 marzo 2008, sono stati resi disponibili 280 milioni di euro di finanziamento statale, a cui si aggiungono cofinanziamenti regionali per complessivi 84 milioni euro e cofinanziamenti comunali in misura pari ad almeno il 14% del finanziamento complessivo Stato-regione in relazione a ciascuna proposta di intervento. La finalità del programma è quella di incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile e di migliorare l'equipaggiamento infrastrutturale dei quartieri caratterizzati da condizioni di forte disagio abitativo.

Oltre alle politiche indirizzate alla generalità della popolazione, altre si riferiscono espressamente a **gruppi target**.

Immigrati

Le politiche di immigrazione hanno assunto, nel contesto della strategia di inclusione sociale, una valenza primaria e sono state orientate a tutti gli ambiti: il riconoscimento e l'attuazione dei diritti (unità familiare, casa, educazione, salute, ecc.); la promozione di misure contro ogni forma di discriminazione e di sfruttamento; il consolidamento della cultura dell'accoglienza e del riconoscimento della "diversità" nei processi di integrazione. Riguardo il tema dell'integrazione è da sottolineare l'adozione, con Decreto del Ministro dell'Interno del 23 aprile 2007, della *Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione* finalizzata a diffondere la conoscenza dei principi fondamentali dell'ordinamento italiano che regolano la vita collettiva, sia dei cittadini che degli immigrati.

Sempre in materia di integrazione dei migranti, l'art. 1, comma 1267 della L. 27.12.2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha previsto l'istituzione, presso il Ministero della solidarietà sociale (ora Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali), di un fondo denominato "*Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati*", destinato a favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari. Al fondo in questione è stata assegnata la somma di € 50.000.000,00 per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Con la direttiva del

3.8.2007, emanata dal Ministro della solidarietà sociale di concerto con il Ministro per i diritti e le pari opportunità, sono state individuate le aree prioritarie sulle quali convogliare, per l'anno 2007, gli interventi finanziabili con le risorse del Fondo. La programmazione degli interventi contenuti nella direttiva si attuava mediante interventi diretti da parte del Ministero della solidarietà sociale, anche tramite convenzioni e contratti, nonché mediante la realizzazione, da parte dei soggetti individuati nella direttiva come legittimati alla presentazione delle proposte di azioni, di progetti di inclusione sociali cofinanziati dall'amministrazione stessa. Sono Le aree di intervento sono le seguenti:

1) Sostegno all'accesso all'alloggio

L'obiettivo è quello di prevenire i fenomeni di marginalità abitativa e di discriminazione che precludono od ostacolano l'accesso dei migranti all'abitazione. I soggetti proponenti sono stati individuati nelle Regioni, nelle Province autonome, negli Enti locali nonché nelle organizzazioni di imprenditori, datori di lavoro e di lavoratori. Destinatari sono i cittadini extracomunitari regolarmente soggiornanti sul territorio dello Stato italiano. Le risorse finanziarie ammontano complessivamente a € 17.000.000,00 mentre il finanziamento richiesto per ogni progetto non può eccedere € 1.500.000,00. Con la successiva direttiva del 19.12.2007 le somme sono state rideterminate in € 2.920.000,00. Sono stati finanziati **20 progetti** per un totale di € **2.915.546,23**.

2) Accesso all'alloggio delle comunità Rom, Sinti e Camminanti

L'azione è finalizzata alla prevenzione ed al contrasto di fenomeni di marginalità abitativa e di discriminazione che precludono od ostacolano l'accesso all'abitazione degli appartenenti alle comunità Rom, Sinti e Camminanti. I progetti possono essere proposti dalle Regioni, dalle Province autonome, dagli Enti locali, dalle organizzazioni di imprenditori, datori di lavoro e lavoratori. I destinatari sono stati individuati nelle popolazioni Rom, Sinti e Camminanti presenti nei territori di Roma, Padova, Torino e Milano. Le risorse stanziate ammontano ad € 3.000.000,00. Il finanziamento richiesto non può essere superiore ad € 750.000,00. Sono stati ammessi al finanziamento statale **4 progetti** per una spesa pari ad € **2.636.892,50**.

3) Accoglienza degli alunni stranieri

L'obiettivo è quello di facilitare i percorsi di inserimento e di orientamento scolastico degli alunni stranieri e/o agevolare il rapporto tra le famiglie e le istituzioni scolastiche. La presentazione dei progetti è affidata alle associazioni ed agli enti accreditati. I progetti sono rivolti agli alunni italiani e stranieri presenti sul territorio italiano ed alle loro famiglie. Le risorse finanziarie ammontano ad € 1.000.000,00. Il finanziamento richiesto per ogni singolo progetto non può superare € 70.000,00. Al fine di assicurare la diffusione degli interventi su tutto il territorio nazionale, sulla base della presenza dei destinatari nelle varie aree geografiche, l'importo complessivo di € 1.000.000,00 sarà così ripartito: Nord (60%), Centro (30%), Sud e Isole (10%). Qualora il numero dei progetti idonei non esaurisca l'utilizzo degli importi destinati ad un'area geografica, le risorse finanziarie residue saranno ridistribuite in misura proporzionale tra le restanti aree geografiche. Con la citata direttiva del 19.12.2007 sono state rideterminate le somme per il finanziamento dei

progetti, che ammontavano ad € 1.614.448,07. I **progetti** ammessi al finanziamento sono stati **10** al **Nord**, per un importo di € 637.524,42; **11** al **Centro**, per un importo di € 708.145,40; **4** al **Sud** (€ 268.344,01).

4) Accoglienza degli alunni appartenenti alle comunità Rom, Sinti e Camminanti

Le azioni sono finalizzate a facilitare i percorsi di inserimento ed orientamento scolastico degli alunni appartenenti alle comunità Rom, Sinti e Camminanti e/o agevolare il rapporto tra le loro famiglie e le istituzioni scolastiche. Anche in questo caso i soggetti proponenti sono individuati negli enti e nelle associazioni accreditati. I destinatari sono stati individuati negli alunni appartenenti alle comunità Rom, Sinti e Camminanti presenti nelle aree metropolitane di Roma, Bologna, Napoli, Firenze e Milano. Le risorse finanziarie stanziate ammontavano ad € 1.00.000,00 mentre il finanziamento richiesto per ogni singolo progetto non potrà superare € 200.000,00. Sono stati ammessi al finanziamento **5 progetti** per una spesa totale di € 941.551,93.

5) Valorizzazione delle seconde generazioni

Si tratta di azioni finalizzate alla promozione di percorsi di inclusione sociale, allo scopo di favorire il riconoscimento delle diverse identità culturali (emergenti e di origine), di cui i giovani stranieri di seconda generazione sono portatori. I proponenti dei progetti sono stati individuati negli enti locali e nei loro enti strumentali. I destinatari sono i giovani italiani e stranieri di seconda generazione nonché le loro famiglie. Le risorse finanziarie stanziate ammontavano a € 1.500.000,00. Il finanziamento richiesto per ogni singolo progetto non poteva eccedere € 200.000,00. Le somme sono state rideterminate dalla direttiva 19.12.2007 ed hanno raggiunto l'importo di € 2.920.000,00. Sono stati finanziati **20 progetti** per una spesa complessiva di € 2.915.546,23.

6) Tutela delle donne immigrate a rischio di marginalità sociale

Obiettivo delle azioni è di prevenire e contrastare i fenomeni di emarginazione sociale, di sfruttamento e/o di discriminazione multipla ai danni delle donne immigrate. I progetti possono essere presentati da enti ed associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati. I progetti sono destinati alle donne immigrate presenti sul territorio dello Stato italiano che versavano in condizioni di disagio familiare, lavorativo, economico e/o sociale. Le risorse finanziarie ammontano ad € 2.500.000,00. Il finanziamento richiesto per ogni singolo progetto non può eccedere l'importo di € 400.000,00. Nel caso in cui le proposte progettuali contemplino la realizzazione di interventi formativi, il costo medio ora/allieva non può superare € 11,00 per i corsi non residenziali ed € 17,00 per i corsi residenziali. A seguito della citata direttiva del 19.12.2007 le somme destinate hanno raggiunto la cifra di € 3.393.367,00. I progetti finanziati sono stati **11** per una spesa complessiva di € 3.317.107,46.

7) Diffusione della lingua e della cultura italiane

I progetti sono finalizzati all'apprendimento della lingua e della cultura italiane da parte degli adulti stranieri, con particolare riguardo alle donne migranti, al fine di agevolarne l'inserimento nella società italiana e la partecipazione sociale. I proponenti sono stati individuati negli enti e nelle associazioni che svolgono attività a favore degli immigrati. I progetti, consistenti per lo più in corsi di formazione, sono

destinati ad adulti, uomini e donne, regolarmente soggiornanti in Italia. Le risorse finanziarie destinate ammontano ad € 1.500.000,00 mentre il finanziamento richiesto per ogni singolo progetto non può superare l'importo di € 50.000,00 con un costo medio ora/allievo non superiore a € 11,00. I progetti finanziati sono stati 11 per un importo complessivo di € 480.632,18.

Disabili

La lotta ad ogni forma di discriminazione nei confronti delle persone con disabilità ed il sostegno alla loro partecipazione alla vita della comunità ha rappresentato, nel corso degli ultimi anni, una delle priorità d'azione, in linea con gli impegni assunti dall'Italia nel corso dell'Anno europeo delle persone con disabilità (2003) e con la strategia lanciata dalla Commissione europea per assicurare una società realmente inclusiva per tutti. Obiettivo della strategia è il rafforzamento delle politiche a favore dei disabili in tutti gli ambiti, al fine di incrementare la loro partecipazione al mondo del lavoro, all'educazione ed alla formazione.

Interventi ed azioni, pertanto, sono stati promossi con particolare riferimento all'accessibilità (ai servizi, alle tecnologie, al lavoro ed all'istruzione); al sostegno alle famiglie con persone disabili, ai progetti per la vita indipendente (15 milioni di euro destinati alla realizzazione di strutture per "Il dopo di noi").

Il nuovo percorso di interventi, fondato sui principi di non discriminazione e pari opportunità, coerente con le sfide definite a livello comunitario (accesso a tutto per tutti) è volto a conseguire risultati significativi nel campo dell'integrazione lavorativa, dell'accesso ai servizi, all'ambiente, ai trasporti ed alle tecnologie. In particolare, sono previsti:

- il coordinamento tra tutte le amministrazioni, centrali e decentrate, le rappresentanze associative e le parti sociali per la definizione di nuove strategie di inclusione, attraverso la costituzione di uno specifico Organismo sulla condizione delle persone con disabilità;
- la razionalizzazione del sistema di protezione delle persone disabili, anche attraverso la semplificazione e l'omogeneizzazione delle procedure in materia di accertamento delle disabilità;
- risorse specificamente destinate all'abbattimento delle barriere architettoniche (l. 13/89) e un piano complessivo per favorire la mobilità delle persone disabili che tenga conto tra gli altri, del recente Regolamento UE in tema di trasporto aereo;
- il proseguimento e l'ampliamento della prima sperimentazione effettuata per introdurre a livello nazionale la nuova classificazione della disabilità (ICF approvata dall'OMS);
- la sistematizzazione della normativa vigente per assicurare un quadro legislativo certo;
- misure specifiche rivolte all'educazione, alla formazione e all'integrazione lavorativa delle persone con disabilità con un'attenzione specifica al passaggio scuola-lavoro. In tal senso, è stato costituito un Osservatorio presso il Ministero dell'Istruzione con la partecipazione delle associazioni. In tema di lavoro, oltre ai progetti già attivati, prioritaria è la ridefinizione di alcuni aspetti della legislazione

in materia di collocamento mirato (l. 68/1999 e d. lgs. 276/2003) per agevolare i percorsi di inserimento personalizzato dei lavoratori disabili. E' stato inoltre ripartito tra le regioni e province autonome, il Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, per l'anno 2006, nella misura complessiva di € 30.987.414,00.

Informazioni più dettagliate sono contenute nel VII rapporto sull'articolo 15 della Carta Sociale europea riveduta.

Le povertà estreme

Nel quadro delle politiche orientate all'inclusione sociale delle fasce più deboli, gli interventi attivati nel corso degli ultimi anni sono stati per lo più di carattere assistenziale e derivati dall'art. 23 della L. 328/2000, "Reddito minimo di inserimento" (v. Articolo 13 presente rapporto).

LE RISORSE FINANZIARIE

Le risorse finanziarie necessarie alla realizzazione degli obiettivi definiti dalle politiche di inclusione sociale provengono da fonti differenziate. I principali strumenti di finanziamento delle politiche e degli interventi sociali sono rappresentati dal Fondo nazionale delle politiche sociali e dalle risorse comunitarie (FSE, Progress, ecc.).

Inoltre, come sopra evidenziato, oltre agli stanziamenti relativi alla fiscalità generale, sono stati istituiti dalla finanziaria per il 2007, fondi dedicati ad ambiti specifici di sviluppo delle politiche sociali, quali il Fondo per la famiglia (228milioni di euro annui), quello per i giovani (150milioni di euro annui), per le politiche abitative (50 milioni di euro annui), il Fondo per la non autosufficienza (500milioni di euro nel triennio).

Il Fondo nazionale per le politiche sociali

Rappresenta il principale strumento di finanziamento centrale delle politiche sociali in Italia. E' determinato annualmente dalla legge finanziaria e ripartito con provvedimento governativo, previo accordo Stato-Regioni, in un contesto che consente alle Regioni di individuare proprie specifiche priorità, in coerenza con la programmazione sociale regionale.

Il riparto delle risorse finanziarie è l'ultimo passaggio di un procedimento complesso, che vede l'interazione Stato-Regioni come delineato dal nuovo titolo V della Costituzione. Per tale motivo il DPEF 2007-2011 ha posto l'accento sull'importanza di potenziare e riorganizzare il Fondo, al fine di razionalizzare e rendere più efficaci gli strumenti necessari alla programmazione sia a livello statale che, e soprattutto, a livello regionale e locale. In tale contesto si colloca la predisposizione di forme di finanziamento premianti in ordine ad iniziative delle autonomie locali. Il FNPS è stato integrato di **300 milioni di euro** per il triennio **2006-08** in modo da assicurare risorse più adeguate ai prefissati obiettivi di equità sociale fissati nel DPEF.

Per l'anno **2006** le risorse stanziate complessivamente ammontavano a circa **1.625 milioni di euro**; nel **2007**, invece, lo stanziamento era di circa **1.565 milioni di euro**.

Uso dei fondi comunitari con particolare riferimento al FSE

Nel corso della programmazione comunitaria dei Fondi 2000-2006, il FSE ha garantito il proprio supporto alla promozione di interventi volti all'integrazione dei soggetti a rischio di esclusione sociale (Misura B1 "Azioni di sistema per l'inclusione sociale"); in tale contesto sono stati realizzati interventi centrati su studi e ricerche gestite a livello nazionale in modo omogeneo e dirette a sostenere i principali processi di riforma e di innovazione nel campo delle politiche sociali.

Le indagini effettuate costituiscono uno strumento di supporto ed accompagnamento alle funzioni di programmazione e progettazione di competenza delle Regioni nel quadro degli interventi programmati nei Programmi Operativi Regionali.

Nelle Regioni del Sud Ob. 1, a valere sul Programma Operativo Nazionale "Assistenza Tecnica ed Azioni di sistema", il FSE ha finanziato i Progetti Operativi "Azioni di sistema per la crescita professionale degli operatori degli Enti locali e per sostenere lo sviluppo di interventi integrati per l'inclusione sociale" e "Piano di assistenza tecnica per favorire lo sviluppo dei servizi alla persona e alla comunità" attraverso le seguenti linee di intervento:

- le competenze professionali nel sociale;
- modelli imprenditoriali innovativi nelle diverse aree del Mezzogiorno;
- implementazione della struttura informativa sui servizi sociali;
- rilevazione dei fabbisogni e delle potenzialità locali.

Nelle Regioni del Sud Ob. 1, a valere sul Programma Operativo Nazionale "La Scuola per lo Sviluppo" che è uno dei 7 programmi operativi nazionali previsti dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) finanziati dai Fondi Strutturali Obiettivo 1. La titolarità di questo programma è del Ministero dell'istruzione . Il PON Scuola si avvale di due Fondi il Fondo Sociale Europeo (FSE) e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR) ed ha come ambito di riferimento territoriale le scuole pubbliche di 6 Regioni del Mezzogiorno, ossia: **Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia**.

Il piano finanziario, inizialmente previsto per un importo pari a 718,557 milioni di euro, ha beneficiato di un incremento di 111 milioni di euro a decorrere dal 2004, a seguito del raggiungimento di tutti gli indicatori previsti per la riserva di premialità comunitaria e nazionale ed ammontava, nel 2006, a 830 milioni di euro.

Si tratta dunque di un vasto piano di sostegno finanziario allo sviluppo del sistema di istruzione e formazione delle regioni del mezzogiorno che ha come obiettivi di grande rilievo:

1. La riduzione del fenomeno della dispersione scolastica
2. Lo sviluppo della società della conoscenza e dell'informazione
3. L'ampliamento delle competenze di base
4. Il sostegno alla mobilità dei giovani e lo sviluppo degli strumenti per garantirla
5. L'integrazione con il mondo del lavoro (stage, accreditamento competenze, certificazione)
6. Lo sviluppo dell'istruzione permanente
7. La formazione dei docenti e del personale scolastico

8. Il rafforzamento delle pari opportunità di genere
9. Lo sviluppo di una cultura ambientale

La spesa sociale

Nel 2005 le spese per prestazioni di protezione sociale sono state in Italia il 25,6% del Pil, per la quasi totalità (più di nove decimi) operate dalle amministrazioni pubbliche. La dinamica della prima metà del decennio è stata più accentuata rispetto a quella del Pil, per cui si è osservata una crescita nella quota del prodotto destinata alla spesa sociale di circa un punto rispetto agli inizi del decennio.

In termini prospettici, l'Italia si trova a fronteggiare un notevole "rischio demografico" dai potenziali effetti negativi sulla sostenibilità finanziaria di lungo periodo degli attuali livelli di spesa sociale: infatti, il tasso di dipendenza degli anziani (numero di ultrasessantacinquenni sulla popolazione in età da lavoro), già oggi il più alto d'Europa con valori appena sotto il 30%, è destinato a raddoppiare prima del 2040. Va detto, però, che le riforme pensionistiche degli anni 90 hanno estremamente ridotto il rischio di sostenibilità finanziaria del sistema italiano di *welfare*, tant'è che le stime del Comitato di politica economica di ECOFIN prevedono un incremento della spesa sociale totale di 1,7 punti nel 2050 rispetto ai livelli attuali (circa la metà dell'aumento medio atteso a livello comunitario e l'incremento minore previsto tra i paesi più grandi della UE).

La più alta percentuale di anziani in Europa fa sì che la distribuzione delle prestazioni sociali in Italia sia fortemente orientata a favore delle spese a tutela della vecchiaia e superstiti (più del 60% del totale della spesa). Va però considerato che sul sistema pensionistico italiano si sono storicamente scaricate anche componenti legate ad altre funzioni (tipicamente di ammortizzazione sociale e sostituzione di spese legate alla funzione disoccupazione) e che la valutazione dei dati al lordo del prelievo fiscale non consente un corretto confronto internazionale.

La povertà relativa

Secondo l'ISTAT, le famiglie che vivevano in situazioni di povertà relativa erano, nel **2006**, **2 milioni 623 mila** e rappresentavano l'**11,1%** delle famiglie residenti; si trattava, quindi, di **7 milioni 537 mila** individui poveri, pari al **12,9%** dell'intera popolazione. Si ricorda che la stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e di persone povere sul totale delle famiglie e delle persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi.

La spesa media mensile per persona rappresenta la soglia di povertà per una famiglia di due componenti che, nel 2006, è risultata pari a 970,34 euro (+3,6% rispetto alla linea del 2005). Le famiglie composte da due persone che hanno una spesa media mensile pari o inferiore a tale valore vengono quindi classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando una opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti. La soglia di povertà relativa è calcolata sulla base della spesa familiare rilevata

dall'indagine annuale sui consumi, condotta su un campione di circa 28 mila famiglie, estratte casualmente dalle liste anagrafiche in modo da rappresentare il totale delle famiglie residenti in Italia. Tenendo conto di quanto detto, nel 2006 la stima dell'incidenza di povertà relativa è risultata pari all'11,1%, valore che, con una probabilità del 95%, oscilla tra il 10,5% e l'11,7% sull'intera popolazione.

Negli ultimi anni la povertà relativa è rimasta sostanzialmente stabile, così come sostanzialmente immutate sono le principali caratteristiche delle famiglie in condizione di povertà. Il fenomeno è risultato più diffuso nel Mezzogiorno, dove la quota delle famiglie povere era quasi cinque volte superiore a quella osservata nel resto del Paese, tra le famiglie con un elevato numero di componenti (cinque o più), tra quelle con tre o più figli, soprattutto se minorenni. Anche le famiglie con componenti anziani, pur avendo nel tempo migliorato la propria condizione, mostravano valori di incidenza superiori alla media e situazioni di disagio soprattutto se gli anziani in famiglia erano due o più o convivevano con altre generazioni (famiglie con membri aggregati).

La povertà, infine, si associa a bassi livelli di istruzione, a bassi profili professionali (*working poor*) e all'esclusione dal mercato del lavoro: l'incidenza tra le famiglie dove due o più componenti sono in cerca di occupazione è di quasi quattro volte superiore a quella delle famiglie senza disoccupati.

Tavola 1. Indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica. Anni 2005-2006 (migliaia di unità e valori percentuali)

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Migliaia di unità								
famiglie povere	510	595	270	315	1.805	1.713	2.585	2.623
famiglie residenti	11.227	11.378	4.533	4.598	7.507	7.591	23.268	23.567
persone povere	1.343	1.447	750	889	5.484	5.201	7.577	7.537
persone residenti	26.253	26.458	11.165	11.244	20.660	20.669	58.077	58.371
Composizione percentuale								
famiglie povere	19,7	22,7	10,4	12,0	69,8	65,3	100,0	100,0
famiglie residenti	48,3	48,3	19,5	19,5	32,3	32,2	100,0	100,0
persone povere	17,7	19,2	9,9	11,8	72,4	69,0	100,0	100,0
persone residenti	45,2	45,3	19,2	19,3	35,6	35,4	100,0	100,0
Incidenza della povertà (%)								
famiglie	4,5	5,2	6,0	6,9	24,0	22,6	11,1	11,1
persone	5,1	5,5	6,7	7,9	26,5	25,2	13,1	12,9
Intensità della povertà (%)								
famiglie	17,5	17,8	18,9	16,9	22,7	22,5	21,3	20,8

fonte: ISTAT "La povertà relativa in Italia nel 2006" - 2007

L'intensità della povertà, nel 2006, risultava pari al 20,8% e indicava, in termini percentuali, di quanto la spesa media mensile equivalente delle famiglie povere, pari a 769 euro al mese (era di 737 euro nel 2005), era al di sotto della linea di povertà.

Le famiglie con cinque o più componenti presentavano livelli di povertà molto alti: quasi un quarto (24,3%) risultava relativamente povero e lo era oltre un terzo (37,5%) di quelle residenti nel Mezzogiorno. Si trattava per lo più di coppie con tre o più figli e di famiglie con membri aggregati, le tipologie cioè che mostravano le incidenze più elevate, rispettivamente pari a 25,6% e 17,8%.

La presenza di più figli all'interno della famiglia si associa ad un disagio economico ancor più marcato se questi sono minori; l'incidenza di povertà, pari al 14,5% tra le coppie con due figli e al 25,6% tra quelle con almeno tre, saliva rispettivamente al 17,2% e al 30,2% quando i figli sono di età inferiore ai 18 anni. Il fenomeno risultava maggiormente diffuso nel Mezzogiorno, dove risiedeva anche la maggior parte delle famiglie con tre o più figli minori; qui una famiglia su due risultava in condizione di povertà relativa.

Meno diffusa, anche se su livelli comunque superiori alla media nazionale, era la povertà tra le famiglie di genitori soli: il 13,8% era povero e, nel Mezzogiorno, lo era una famiglia su quattro. Ciononostante, è soprattutto nel Nord che la famiglia monogenitore rappresentava una delle tipologie più esposte al rischio di povertà: l'incidenza osservata era dell'8,1%, rispetto alla media del 5,2%.

Anche tra le famiglie con persone anziane si evidenziava il disagio: l'incidenza di povertà era superiore di oltre due punti percentuali alla media nazionale se in famiglia era presente un ultrasessantaquattrenne (13,0%) e sale al 15,3% se gli anziani sono almeno due.

Inoltre, tra le famiglie con anziani del Centro e del Nord la povertà relativa, pari al 7,9% e al 9,3% rispettivamente, era circa una volta e mezzo quella mediamente osservata nella ripartizione (5,2% nel Nord e del 6,9% nel Centro); tale rapporto, nel Mezzogiorno, scendeva all'1,1.

La povertà risultava infine meno diffusa tra i single e tra le coppie senza figli di giovani e adulti (di età inferiore ai 65 anni): l'incidenza era pari al 3,3% tra i primi e al 4,9% tra le seconde.

Le caratteristiche della persona di riferimento risultano estremamente importanti nel delineare i profili delle famiglie povere: oltre all'età, al sesso e al livello di istruzione, i fattori strettamente associati alla povertà sono la partecipazione al mercato del lavoro, la condizione e la posizione professionale.

A livello nazionale, il sesso della persona di riferimento non mostrava effetti evidenti sulla diffusione della povertà; osservando le singole ripartizioni emergeva, invece, una differenza significativa nel Nord, dove le famiglie con a capo una donna presentavano un'incidenza di povertà (6,1%) di 1,3 punti percentuali superiore a quella riscontrata tra le famiglie con a capo un uomo.

Si trattava quasi esclusivamente di anziane sole, che rappresentano il 44% delle famiglie povere in Italia con a capo una donna (il 53% nel Nord) e, nel 24% dei casi (23% nel Nord), di monogenitori.

Il basso titolo di studio (nessun titolo o licenza elementare) della persona di riferimento si associava ad una incidenza di povertà, pari a 17,9%, di quasi quattro volte superiore a quella osservata tra le famiglie con a capo una persona che ha conseguito almeno la licenza media superiore (5%); le differenze risultavano relativamente più marcate nel Nord (9,5% rispetto a 2,2%).

Il basso livello di istruzione è, infatti, spesso associato alla difficoltà a trovare un'occupazione o un'occupazione qualificata: se a capo della famiglia c'era una persona in cerca di lavoro l'incidenza di povertà raggiungeva il 28,2% (38,2% nel Mezzogiorno), valore pari al doppio rispetto a quello osservato nel caso in cui la persona di riferimento è ritirata dal lavoro e di oltre tre volte superiore a quello osservato tra le famiglie di occupati

(8,8%). L'inserimento nel mercato del lavoro della persona di riferimento è quindi associato a livelli di povertà più contenuti, soprattutto nel Nord (3,7%) e nel Centro (4,5%). Inoltre, la diffusione della povertà risultava minima se a capo della famiglia c'era un lavoratore autonomo (l'incidenza è del 7,5%), in particolare un libero professionista (3,8%). Inferiore alla media nazionale anche l'incidenza di povertà osservata tra le famiglie di lavoratori dipendenti (9,3%) che, tuttavia, saliva considerevolmente se la persona di riferimento era un operaio o assimilato (13,8%).

I livelli più bassi di incidenza si osservavano, infine, per le famiglie dove tutti i componenti erano occupati (3,8%) e tra quelle dove la presenza di occupati si combinava con quella di componenti ritirati dal lavoro (7,4%). Nel primo caso si trattava di single giovani e di giovani in coppia, entrambi occupati; nel secondo di famiglie di monogenitori e di famiglie con membri aggregati dove la pensione di vecchiaia dei genitori si combinava con l'occupazione dei figli.

La classificazione delle famiglie in povere e non povere, ottenuta attraverso la linea convenzionale di povertà, può essere maggiormente articolata utilizzando soglie aggiuntive, che permettono di individuare diversi gruppi di famiglie, distinti in base alla distanza della loro spesa mensile equivalente dalla linea di povertà.

Nel 2006, circa **1 milione 142 mila famiglie** - il 4,8% delle famiglie residenti - risultavano *sicuramente povere*, avevano cioè livelli di spesa mensile equivalente inferiori alla linea standard di oltre il 20%. Circa i tre quarti di queste famiglie risiedevano nel Mezzogiorno. Presentava, invece, valori della spesa di non molto inferiori (tra il 10% e il 20%) alla linea di povertà standard il 3% delle famiglie residenti, quasi 1/3 delle famiglie povere; un ulteriore 3,3% presentava, infine, livelli di spesa per consumi molto prossimi alla linea di povertà (inferiori di non oltre il 10%).

Nel Centro-nord una quota più elevata di famiglie povere tendeva a collocarsi in prossimità della linea di povertà: circa il 37% delle famiglie povere del Nord e il 39% del Centro avevano livelli di spesa inferiori alla linea di povertà di non oltre il 10%; nel Mezzogiorno la percentuale scendeva al 26%.

Anche tra le famiglie non povere esistevano sottogruppi a rischio di povertà. Le famiglie con spesa per consumi equivalente molto prossima alla linea di povertà, sebbene superiore ad essa (di non oltre il 10%), erano il 3,9% (il 4,4% delle non povere) e un ulteriore 4,2% (il 4,7% delle non povere) presentava valori di spesa per consumi solo di poco superiori (tra il 10% e il 20% della linea standard). Nel Mezzogiorno, la quota di tali famiglie saliva al 6,8% e al 6,5% rispettivamente e questi due gruppi rappresentavano, insieme, oltre il 17% delle famiglie non povere.

Le famiglie *sicuramente non povere*, infine, erano l'80,8% del totale e si passava da valori prossimi al 90% nel Nord e nel Centro (rispettivamente 89,6% e l'86,1%) al 64,2% del Mezzogiorno. Ne derivava che circa i tre quarti delle famiglie *sicuramente non povere* (il 74,4%) risiedevano al Centro-nord.