

CAMERA DEI DEPUTATI N. 6046

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato RANIERI

Disposizioni per la rilevazione dei rischi di povertà
e delle povertà estreme

Presentata il 29 luglio 2005

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il recente Rapporto 2003-2004 sulla povertà e l'esclusione sociale in Italia, curato dalla Commissione di indagine sulla esclusione sociale, istituita dalla legge n. 328 del 2000, ha, tra l'altro, messo in evidenza il rischio di impoverimento di ceti sociali, che si riteneva fossero al riparo da tale eventualità, in un contesto socio-economico non favorevole: il rialzo del livello dei prezzi, che si è associato all'introduzione dell'euro, e la conseguente perdita del potere di acquisto dei redditi fissi, in un quadro di bassa crescita economica, hanno creato condizioni diffuse di disagio sociale e l'esigenza urgente di prevedere adeguate politiche di monitoraggio del fenomeno ed adeguati interventi.

La diminuzione del potere di acquisto delle famiglie che hanno dovuto ridurre (più o meno intensamente) il loro tenore di vita in conseguenza del rallentamento della crescita economica e della competi-

tività del nostro sistema-Paese ha esteso in misura significativa l'area della vulnerabilità economico-sociale, in particolare in alcune aree del Mezzogiorno dove si registra un'incidenza della povertà — propriamente detta — doppia rispetto alla media nazionale.

Lo stesso Rapporto prima citato precisa che la povertà monetaria rappresenta solo uno degli indicatori di malessere delle famiglie e va rapportata agli indicatori di esclusione sociale, basati sulle difficoltà di accesso a beni e servizi fondamentali per la tutela e la promozione delle capacità individuali e collettive, comprendenti la qualità dei quartieri e delle abitazioni, i servizi sanitari, i servizi all'infanzia, il sostegno all'acquisto di beni di prima necessità. La sola analisi della povertà monetaria non consente pertanto una comprensione adeguata dell'arretratezza o dello sviluppo di una data area e non offre, di per sé, indicazioni per i corri-

spondenti interventi di *policy*. Le misure redistributive del reddito — necessarie per contrastare la povertà monetaria — vanno dunque combinate con le politiche per lo sviluppo dei servizi e delle opportunità lavorative che nessuna misura puramente redistributiva può affrontare. Occorre inoltre modulare diversamente le politiche di contrasto della povertà in funzione della durata in stato di povertà di coloro che vi entrano (diversa è certamente la condizione di chi si trova in uno stato di povertà « permanente » dalla condizione di chi va incontro a un evento di breve durata cui potenzialmente tutta la popolazione è esposta. Le politiche da adottare nei due casi non possono che essere diverse).

Secondo gli ultimi dati ISTAT, il 7,9 per cento delle famiglie è a « rischio di povertà » mentre il 5,5 per cento è in condizioni di disagio estremo (nel Mezzogiorno si arriva al 13,2 per cento). La distribuzione per ripartizioni e per regioni sul territorio nazionale di questo aggregato è sensibilmente differente.

Il diffuso stato di incertezza socio-economica coinvolge anche una parte dei ceti sociali che in senso oggettivo sembrerebbero al riparo dall'indigenza. Gli appartenenti a questo insieme di famiglie non rientrano normalmente nelle politiche di contrasto della povertà che sono state sinora essenzialmente mirate a chi è in povertà effettiva.

Cresce, in queste collettività, il disagio che compromette il senso di appartenenza alla collettività e concorre al logoramento della coesione sociale.

L'esigenza di disporre di adeguate conoscenze sulle cause e sulle dinamiche della povertà e dell'esclusione sociale trascende i confini nazionali e accomuna da tempo gli Stati membri dell'Unione europea, che ai Consigli europei di Lisbona (2000), di Nizza (2000) e di Laeken (2001) hanno ridefinito una serie di obiettivi comuni tanto nel campo delle politiche di contrasto della vulnerabilità (attraverso l'elaborazione di Piani nazionali per l'inclusione) quanto nel campo degli strumenti conoscitivi.

Per assolvere i compiti che sono stati loro affidati, la Commissione europea e i singoli Stati membri dell'Unione europea devono raccogliere dati sulla distribuzione del reddito, nonché sul livello e sulla composizione della povertà e dell'esclusione sociale negli Stati membri. In particolare appare necessario individuare dati comparabili e tempestivi sia trasversali sia longitudinali sulla distribuzione del reddito, nonché sul livello e sulla composizione della povertà e dell'esclusione sociale, per poter effettuare comparazioni attendibili e pertinenti tra gli Stati membri.

Per questo, la decisione n. 50/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 dicembre 2001, che istituisce un programma d'azione comunitaria inteso ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri al fine di combattere l'emarginazione sociale, ha disposto le condizioni per il finanziamento di misure per la preparazione e la diffusione di statistiche comparabili e, in particolare, per garantire adeguate indagini ed analisi della povertà e dell'esclusione sociale.

Il metodo migliore per valutare la situazione con riferimento al reddito, alla povertà e all'esclusione sociale consiste nell'elaborazione di statistiche comunitarie che utilizzino metodologie e definizioni armonizzate, aggiornate annualmente, in modo da riflettere i cambiamenti che si verificano nella distribuzione del reddito, nonché nel livello e nella composizione della povertà e dell'esclusione sociale. Al fine di approfondire le principali tematiche in campo sociale, in particolare quelle nuove che richiedono ricerche specifiche, occorrono dati che forniscano informazioni dettagliate sia a livello di famiglia che di singolo individuo. La priorità dovrebbe essere attribuita all'elaborazione di dati trasversali annuali tempestivi e comparabili sul reddito, sulla povertà e sull'esclusione sociale.

Il 16 giugno 2003, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (CE) n. 1177/2003 relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC). Contestual-

mente a questo regolamento, è stato stabilito che il progetto EU-SILC fosse lanciato entro il 2005 in tutti gli Stati membri dell'Unione europea, in Islanda e in Norvegia.

Obiettivo del regolamento è stabilire un quadro comune di riferimento per la produzione sistematica di statistiche comunitarie comparabili sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC).

Il nuovo progetto SILC ha quindi come scopo principale la produzione di indicatori socio-economici fondamentali in grado di offrire al Consiglio e alla Commissione un solido riferimento per lottare contro la povertà e l'esclusione sociale in tutto il territorio dell'Unione europea: per questo la metodologia dell'indagine prevede norme di qualità statistica elevata, un forte tasso di risposta, un basso tasso di errore e una copertura geografica integrale. È stato anche previsto che il progetto SILC fosse lanciato, entro breve termine, anche nei dieci nuovi Stati membri (a questo proposito è apparso subito evidente che, ad eccezione dell'Estonia, tali Stati avessero bisogno di tempo per adeguare i loro sistemi ai metodi e alle definizioni armonizzati necessari per produrre le statistiche comunitarie). Il contributo finanziario dell'Unione europea per i quattro primi anni della raccolta dei dati SILC nei vecchi Stati membri dell'Unione, in Islanda e in Norvegia ammonta a 38.650.000 euro. L'importo è di 9.556.000 euro per i nuovi Stati membri.

Al citato regolamento (CE) n. 1177/2003 ha fatto seguito il regolamento di attuazione (CE) n. 1982/2003 della Commissione, del 21 ottobre 2003.

La scelta di indagare il fenomeno della povertà e dell'esclusione sociale con statistiche di qualità, adeguatamente comparabili, coinvolge oggi tutti i Paesi dell'Unione europea, anche di nuovo ingresso; contestualmente, con il progredire dell'analisi economica e sociale, la mappa delle vulnerabilità economiche e sociali tende ad arricchirsi di nuovi elementi e profili: tra i vari strumenti che oggi arricchiscono il dibattito corrente, particolare attenzione merita il *capability ap-*

proach formulato da Amartya Sen, che (come ha sottolineato anche la Commissione in diverse occasioni) rappresenta forse uno fra i più ricchi e articolati approcci multidimensionali per lo studio della povertà oggi a disposizione, che consente di valutare anche le cause di potenziale esclusione sociale nelle diverse aree territoriali.

Riteniamo che l'istituzione di un sistema di rilevazione precoce dei rischi di povertà, per « prevenire » il degrado e la perdita totale delle capacità e delle risorse economiche dei soggetti a rischio, sia di grande rilievo sociale.

La presente proposta di legge dispone che tale rilevazione sia effettuata, ogni anno, dall'ISTAT, nel quadro delle competenze attribuite all'ISTAT con il citato regolamento (CE) n. 1177/2003.

Nell'ambito di tale rilevazione, si dispone — e questa è una delle novità essenziali della proposta di legge — che l'ISTAT provveda alla rilevazione statistica del fenomeno delle povertà estreme al fine di individuare soggetti particolarmente esposti al rischio di povertà e di esclusione sociale non rilevabili mediante indagini tradizionali (quali, ad esempio, i soggetti senza fissa dimora, gli stranieri non residenti clandestini, i nomadi). La rilevazione dovrà essere effettuata, ai sensi del comma 2 dell'articolo 1, con cadenza almeno quinquennale. Ad oggi non esistono, infatti, indagini attendibili su questa popolazione, in grado di fornire elementi anche qualitativi per fronteggiare e prevenire in modo efficace il fenomeno delle povertà estreme con interventi tempestivi.

La proposta di legge prevede che la nomenclatura, la metodologia di base e i risultati della rilevazione dei rischi di povertà siano vincolanti per gli enti e per gli organismi che fanno parte del Sistema statistico nazionale e ai fini dell'individuazione dei soggetti a rischio di povertà destinatari della legislazione di sostegno.

Si dispone inoltre che l'indagine, che ha individuato i soggetti a rischio, sia aggiornata, ogni anno, a costi costanti; dal momento in cui la rilevazione ha prodotto risultati, sarà sufficiente che le norme di

sostegno sociale facciano riferimento ai « soggetti a rischio di povertà o in condizioni di povertà estrema » perché i beneficiari siano immediatamente individuati senza bisogno di ulteriori specificazioni (e quindi l'indagine è finalizzata a individuare « ufficialmente » chi sono i soggetti a rischio).

Si prevede, come già ricordato, che l'indagine sulle povertà estreme, in fase di prima attuazione, sia realizzata con cadenza almeno quinquennale.

All'articolo 2 si attribuisce alla Commissione di indagine sulla esclusione sociale di cui all'articolo 27 della legge n. 328 del 2000, il compito di provvedere allo studio e all'elaborazione dei risultati del censimento sui rischi di povertà e sulle povertà estreme.

Il citato articolo 27, al comma 2, attribuisce infatti alla Commissione « il compito di effettuare, anche in collegamento con analoghe iniziative nell'ambito dell'Unione europea, le ricerche e le rilevazioni occorrenti per indagini sulla povertà e sull'emar-

ginazione in Italia, di promuoverne la conoscenza nelle istituzioni e nell'opinione pubblica, di formulare proposte per rimuoverne le cause e le conseguenze, di promuovere valutazioni sull'effetto dei fenomeni di esclusione sociale ».

Conclusa l'indagine, la Commissione dovrà:

a) analizzare l'effetto dei fenomeni che preludono all'indigenza;

b) formulare proposte per rimuovere le cause e le conseguenze dei fenomeni che determinano il rischio di povertà e le povertà estreme;

c) individuare primi interventi da adottare per fronteggiare le povertà estreme e per evitare la degenerazione, quando si configurino rischi di povertà, anche utilizzando strumenti esistenti;

d) proporre politiche di prevenzione della povertà e delle povertà estreme in particolare.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Competenze dell'Istituto nazionale di statistica).

1. Al fine di realizzare una rilevazione dei rischi di povertà, e al fine di elaborare adeguati indici che consentano una segnalazione tempestiva del rischio di povertà, l'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) provvede alla predisposizione della nomenclatura, nonché della metodologia di base per la classificazione e la rilevazione, con cadenza annuale, del fenomeno dal punto di vista demografico, economico e sociale, ai sensi e per gli effetti del regolamento (CE) n. 1177/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2003, relativo alle statistiche comunitarie sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC), e successive modificazioni. La nomenclatura, la metodologia di base e i risultati della rilevazione precoce dei rischi di povertà sono vincolanti per gli enti e per gli organismi che fanno parte del Sistema statistico nazionale e ai fini dell'individuazione dei soggetti a rischio di povertà destinatari della legislazione di sostegno.

2. Nell'ambito della rilevazione di cui al comma 1, l'ISTAT provvede altresì alla rilevazione statistica del fenomeno delle povertà estreme al fine di individuare soggetti particolarmente esposti al rischio di povertà e di esclusione sociale non rilevabili mediante indagini tradizionali. La rilevazione è effettuata con cadenza almeno quinquennale.

3. Gli uffici statistici dei comuni singoli o associati di cui all'articolo 3, comma 3, del decreto legislativo 6 settembre 1989, n. 322, forniscono al Sistema statistico nazionale i dati informativi necessari alla rilevazione dei rischi di povertà e delle povertà estreme relativi alle amministra-

zioni di appartenenza, ai fini della successiva elaborazione statistica. A tale scopo, sulla base della metodologia predisposta dall'ISTAT, promuovono e realizzano la rilevazione, l'elaborazione, la diffusione e l'archiviazione dei dati statistici per la rilevazione dei rischi di povertà e delle povertà estreme.

ART. 2.

(Competenze della Commissione di indagine sulla esclusione sociale).

1. La Commissione di indagine sulla esclusione sociale di cui all'articolo 27 della legge 8 novembre 2000, n. 328, provvede alla ricerca e allo studio dei risultati del censimento e della rilevazione dei rischi di povertà e delle povertà estreme, nonché all'aggiornamento di tali dati allo scopo di:

a) analizzare l'effetto dei fenomeni che preludono all'indigenza e alle povertà estreme;

b) formulare proposte per rimuovere le cause e le conseguenze dei fenomeni che determinano il rischio di povertà e le povertà estreme;

c) individuare primi interventi da adottare per prevenire la degenerazione e la perdita totale delle capacità e delle risorse economiche dei soggetti a rischio, anche utilizzando strumenti esistenti;

d) proporre politiche di prevenzione dei fenomeni.

PAGINA BIANCA

€ 0,30



14PDL0077760