

ATTI PARLAMENTARI

XIV LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. XLI  
n. 1

## RAPPORTO

SULLE POLITICHE CONTRO LA POVERTÀ  
E L'ESCLUSIONE SOCIALE

(ANNO 2001)

*(Articolo 27, comma 3, della legge 8 novembre 2000, n. 328)*

**Presentato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali**

(MARONI)

---

**Trasmessa alla Presidenza il 30 novembre 2001**

---

PAGINA BIANCA

**INDICE**

PRESENTAZIONE .....	Pag.	5
<i>Parte I</i> – Una valutazione delle politiche pubbliche sulla povertà e l’esclusione sociale in Italia .....	»	13
I.1 Il nuovo sistema integrato di interventi e servizi sociali .....	»	15
I.2 La sperimentazione del reddito minimo di inserimento .....	»	31
I.3 Un bilancio delle politiche di trasferimenti monetari a sostegno delle famiglie .....	»	61
<i>Parte II</i> – La povertà in Italia nel 2000: caratteristiche, fonti statistiche e problemi di misura .....	»	71
II.1 La povertà relativa e la povertà assoluta .....	»	73
II.2 La povertà tra i minori e le loro famiglie .....	»	89
II.3 La persistenza in povertà .....	»	99
II.4 I senza dimora in Italia: caratteristiche personali e risposte istituzionali .....	»	105

PAGINA BIANCA

## PRESENTAZIONE

### I DATI SULLA POVERTÀ<sup>1</sup>

Nel quadriennio 1997-2000 la diffusione della povertà relativa tra le famiglie è rimasta sostanzialmente stabile intorno al 12%; è lievemente aumentata tra le persone dal 13% nel 1997 al 13,9% nel 2000. Non è mutata la distribuzione territoriale della povertà e la sua forte concentrazione nel Mezzogiorno, dove vive il 62,7% della popolazione povera. La quota di famiglie povere è stata pari al 24% circa nelle regioni meridionali e al 5-6% nel Nord; nelle regioni del Centro vi è stato invece un significativo aumento dal 6% nel 1997 al 9,7% nel 2000. Il profilo dell'andamento della diffusione della povertà e della sua distribuzione territoriale è confermato se si considera una definizione di povertà assoluta anziché relativa. Anche l'intensità della povertà – cioè la distanza media della spesa per consumi delle famiglie povere dalla soglia di povertà – è rimasta stabile intorno al 22%. Le differenze regionali sono meno marcate che per l'indice di diffusione: nel 2000 l'intensità della povertà era pari al 19,2% nel Nord, al 20,4% nel Centro e al 24,2% nel Mezzogiorno.

In questo quadro di sostanziale stabilità emerge il peggioramento della condizione delle famiglie con figli minori, tra le quali la diffusione della povertà è passata dal 14% nel 1997 al 15,1% nel 2000 – una percentuale simile a quella rilevata per le famiglie con almeno un anziano, rimasta invariata nel periodo. Sono le famiglie con 2 e, soprattutto, 3 figli minori quelle in maggiore difficoltà: nel 2000 era povero il 16,4% delle prime e il 25,5% delle seconde. Mentre la situazione delle famiglie con 2 figli minori è lievemente peggiorata lungo tutto il quadriennio, quella delle famiglie con 3 o più figli minori è peggiorata nel biennio 1997-98 ed è quindi migliorata nel 1999 e soprattutto nel 2000. Ciò potrebbe segnalare l'efficacia nell'alleviare le condizioni di povertà dell'assegno per le famiglie a basso reddito con tre o più figli minori, introdotto nel 1999.

La gravità della diffusione della povertà tra i minori nel nostro paese è stata segnalata anche da ricerche internazionali. Insieme all'Inghilterra, l'Italia è il paese che presenta il più alto tasso di povertà minorile. Le stime presentate in questo *Rapporto* indicano in 1 milione e 704mila il numero di minori poveri nel 2000, pari al 16,9% di tutti i minori: una

<sup>1</sup> La Commissione di indagine sull'esclusione sociale desidera ringraziare Giuliana Coccia, Nicoletta Pannuzi e tutte le persone dell'Istat che hanno contribuito all'elaborazione dei dati contenuti nella seconda parte del presente rapporto.

quota più alta di quella rilevata per gli individui adulti fino ai 64 anni e simile a quella riscontrata tra gli anziani con 65 anni o più (16,7%) - anche se il fenomeno non sembra attrarre altrettanta attenzione nel dibattito corrente.

La povertà tra i minori si concentra nelle regioni meridionali e nelle Isole, dove è povero il 27,4% di tutti i minori, a fronte del 7,4% nel Nord e l'11,3% nel Centro. Riguarda soprattutto i minori che vivono con uno o più fratelli o sorelle; già la presenza di un secondo figlio fa aumentare sensibilmente il rischio di povertà.

Il rischio di povertà per i minori è massimo quando nessuno degli adulti con cui vivono è occupato, rimane elevato quando un solo genitore è occupato e diminuisce sensibilmente quando entrambi i genitori lavorano. Tra gli interventi di contrasto alla povertà dei minori, da un lato, appare limitata l'efficacia delle detrazioni fiscali per figli a carico, a causa dell'elevata probabilità che le famiglie povere abbiano redditi così bassi da non poterne usufruire, e, dall'altro, risulta fondamentale il sostegno all'occupazione delle madri.

L'analisi dinamica della povertà - che segue le persone e le famiglie povere nel tempo - effettuata sulla base dei dati del Panel Europeo delle Famiglie e relativa al quadriennio 1993-96 (cfr. cap.II.3), segnala come la povertà dei minori non sia di natura occasionale. Le famiglie con figli minori hanno una probabilità più elevata di rimanere povere a lungo, una situazione che colpisce la vita dei minori due volte, peggiorandone le condizioni durante l'infanzia e l'adolescenza e riducendone le *chance* nel corso della vita da adulti.

Le stime precedenti riguardano le condizioni di povertà delle famiglie così come sono osservate in indagini statistiche che si basano sul criterio della residenza. Sfuggono a queste rilevazioni le persone senza dimora, per le quali è difficile soddisfare anche i bisogni più fondamentali. Due studi effettuati per conto della Commissione hanno cercato di colmare questa lacuna conoscitiva, tracciando un profilo di coloro che sono senza dimora e passando in rassegna le politiche locali ad essi dirette.

Il numero delle persone senza dimora in Italia - escludendo tutti coloro che abitano in condizioni più o meno precarie presso conoscenti, abitazioni abusive, centri di seconda accoglienza, abitazioni protette - è stato stimato in circa 17.000, un numero che va evidentemente preso come indicazione di massima e non come stima puntuale del fenomeno. La presenza dei senza dimora è fortemente concentrata nei comuni di dimensioni più grandi. Si tratta per lo più di maschi, relativamente giovani (quasi il 70% ha meno di 48 anni), quasi in eguale misura italiani e stranieri. Gli italiani sono per lo più persone ormai prive di legami familiari e parentali, mediamente più vecchie, alla fine di un percorso di progressiva perdita di relazioni e capacità e segnate da una lunga "anzianità" di vita sulla strada. Gli stranieri, o gran parte di loro, appaiono invece impegnati in un

percorso che può portare all'integrazione nella società ospite: quella di senza dimora è una condizione cui sono costretti in attesa di un lavoro e di un reddito sufficiente per far fronte ai costi di un'abitazione e alle responsabilità nei confronti dei familiari rimasti nei paesi d'origine. Queste due diverse condizioni segnalano la necessità di politiche di accompagnamento e sostegno diversificate.

## LE POLITICHE

### *Lo stato di attuazione della legge quadro sul sistema integrato di interventi e servizi sociali*

L'8 novembre 2000 il Parlamento ha approvato la "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" (legge n. 328). Attesa da oltre vent'anni, questa importante riforma si propone di superare molte delle tradizionali debolezze e anomalie, sul piano comparato, dell'assistenza sociale in Italia. La nuova legge promuove la realizzazione di politiche universalistiche, ossia rivolte a tutti gli individui e le famiglie in condizioni di bisogno e non solo ad alcune categorie; propone il potenziamento dell'offerta di servizi in natura, soprattutto a favore dell'infanzia, degli anziani e delle povertà, che affianchino i tradizionali trasferimenti monetari; definisce un nuovo quadro organizzativo e istituzionale ispirato a criteri di sussidiarietà e decentramento nella gestione dei servizi; incrementa le risorse finanziarie disponibili per il settore, storicamente di gran lunga inferiori a quelle osservate nei principali paesi europei.

Come tutte le leggi quadro, è un provvedimento "aperto": afferma principi, definisce le priorità strategiche, indica le direzioni di marcia, ma demanda la realizzazione concreta del nuovo sistema integrato a una lunga lista di provvedimenti attuativi, elencati e discussi nel capitolo I.1 di questo *Rapporto*. Il successo della riforma dipenderà in particolare dalle regioni e dagli enti locali, cui la legge quadro ha affidato delicate funzioni: la fissazione delle priorità operative, la definizione degli standard specifici di prestazione, le modalità di gestione, i rapporti con i settori privato e *non profit*, il collegamento con i servizi sanitari e con quelli per l'impiego. Questo assetto imperniato sulla sussidiarietà e il decentramento corrisponde sia al dettato costituzionale (soprattutto dopo le modifiche apportate al Titolo V) sia alle nuove istanze federaliste affermatesi nel nostro paese. Si tratta di un assetto che apre nuove e promettenti opportunità di innovazione istituzionale, ma che porta con sé anche qualche rischio. I rischi sono connessi sia alle tradizionali differenze fra regioni proprio in termini di capacità istituzionali, sia all'ancora scarso radicamento - in tutto il nostro paese - della cultura della valutazione. La riforma dell'assistenza potrà dare i suoi frutti solo se i suoi principali protagonisti istituzionali (regioni ed enti locali) si attrezzeranno adeguatamente per i nuovi compiti (con il sostegno, ovviamente, del governo centrale e della stessa Unione europea) e solo in presenza di un sistema nazionale di monitoraggio sul quale appoggiare le procedure di programmazione e regolazione previste dalla legge quadro.

Nel corso del 2001, l'Unione europea ha avviato un nuovo importante esperimento di coordinamento delle politiche nazionali di inclusione sociale – il cosiddetto “processo inclusione sociale” – nel cui quadro l'Italia ha presentato, lo scorso giugno, un piano nazionale di azione biennale. In larga misura, gli obiettivi del piano nazionale per l'inclusione sociale coincidono con quelli della legge n. 328 e in particolare del primo Piano sociale nazionale. Una corretta ed efficace attuazione della riforma approvata nel novembre 2000 va perciò vista anche come un preciso impegno assunto dall'Italia verso l'Unione europea. Il metodo comunitario del “coordinamento aperto”, imperniato sulla fissazione di linee guida a livello centrale, la predisposizione di piani d'azione a livello decentrato, accurate forme di monitoraggio e *benchmarking* – attraverso l'identificazione di buone pratiche – può diventare un punto di riferimento per la strutturazione dei rapporti fra stato, regioni ed enti locali anche all'interno del sistema istituzionale italiano.

#### *La sperimentazione del reddito minimo di inserimento*

Il *reddito minimo di inserimento* (RMI) è stato introdotto in via sperimentale nel 1998 con funzioni di contrasto della povertà. Esso prevede un assegno monetario di integrazione ai redditi familiari fino alla soglia stabilita sulla base dell'ampiezza della famiglia e la partecipazione dei beneficiari a interventi di integrazione sociale finalizzati alla promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica. Il *Rapporto di valutazione sulla sperimentazione del RMI* consente di esaminare l'andamento della fase di sperimentazione terminata alla fine del 2000. Essa ha riguardato oltre 34.000 famiglie per un totale di circa 85.000 persone in 39 Comuni (6 nel Nord, 11 nel Centro e 22 nel Mezzogiorno). Si tratta per lo più di famiglie numerose, con una significativa presenza di minori, in situazioni di povertà intensa (le soglie di reddito per l'accesso al beneficio sono inferiori alle linee di povertà utilizzate dall'Istat e dalla Commissione per stimare la diffusione della povertà). Ciò è confermato anche dal livello relativamente elevato dell'importo medio di integrazione del reddito necessario per portare le famiglie alla soglia stabilita, pur nelle notevoli differenze tra un comune e l'altro.

Il capitolo I.2 di questo *Rapporto* presenta sinteticamente i principali risultati della valutazione in merito sia ai problemi organizzativi e gestionali, sia al modo in cui essa ha inciso sulle condizioni di vita e le strategie dei beneficiari. Nel complesso, la sperimentazione ha fornito segnali positivi sulla potenziale efficacia del nuovo strumento:

- ha consentito l'individuazione, e il contenimento, di situazioni di grave disagio prima non conosciute dai servizi;
- l'esistenza di criteri oggettivi e standardizzati per l'accesso all'assistenza ha modificato rapporti e situazioni in molti casi caratterizzati da dinamiche clientelari e discrezionali, restituendo dignità ma anche responsabilità ai beneficiari;

- in molti contesti l'introduzione di questo strumento ha favorito un ripensamento e riorganizzazione dell'intero sistema di politiche sociali locali, in direzione sia di una maggiore razionalizzazione che di una maggiore integrazione;
- l'esistenza di misure di accompagnamento ha consentito lo sviluppo di un atteggiamento attivo, progettuale, sia nelle modalità di erogazione che in quelle di ricevimento della assistenza;
- il forte contenimento della evasione scolastica dei minori e l'incentivazione al completamento o integrazione della propria formazione da parte di una quota consistente di adulti indica come questo strumento possa avere un effetto di prevenzione e recupero rispetto al mancato sviluppo delle capacità personali;
- anche il risanamento di situazioni di morosità e indebitamento segnala come il RMI, nonostante l'importo modesto, possa consentire a molti beneficiari di interrompere circoli viziosi di peggioramento delle proprie condizioni economiche;

Le indicazioni negative, che suggeriscono la necessità di correggere il disegno e le modalità di attuazione della misura, riguardano principalmente:

- l'individuazione di un livello territoriale e organizzativo non sempre adeguato;
- la mancata definizione di strumenti di controllo efficaci;
- la difficoltà a creare sistemi di collaborazione inter-istituzionale efficaci e affidabili;
- la frequente assenza, soprattutto in alcune aree territoriali o nei comuni molto piccoli, di competenze professionali nell'ambito di una politica assistenziale "attiva" e la scarsa messa a fuoco delle attività di accompagnamento e inserimento;
- la non sempre riuscita integrazione del RMI con le altre politiche sociali, con le politiche per il lavoro e con le misure per lo sviluppo locale e la coesione sociale.

Il *Rapporto di valutazione* stima il costo della messa a regime del RMI negli importi attuali – significativamente inferiori a quelli previsti per altre misure di garanzia di ultima istanza, quali l'assegno sociale o la pensione integrata al minimo – in una cifra oscillante tra i 4.000 e i 6.000 miliardi di lire.

L'estensione all'intero territorio nazionale di uno schema come quello del RMI risponde agli orientamenti più volte riaffermati in sede comunitaria, dalla raccomandazione del 1992 a garantire "il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana" fino alla recente inclusione della lotta alla povertà e all'esclusione sociale tra gli obiettivi prioritari della strategia dell'Unione europea per lo sviluppo sostenibile decisa dal Consiglio europeo di Göteborg nel giugno 2001.

Il RMI va concepito come una politica di contrasto alla povertà distinta, ancorché complementare, dalle politiche del lavoro. Esso deve mirare a garantire a tutti le risorse minime necessarie per far fronte a situazioni di grave bisogno economico, contrastando o prevenendo processi di progressivo degrado e di perdita di capacità personali. Occorre

garantire che criteri di accesso e importo minimo siano uniformi in tutto il paese. L'importo potrà essere eventualmente aumentato, a livello locale, per tenere conto del diverso costo della vita o della valutazione delle specifiche condizioni personali e familiari dei beneficiari. In questo contesto, la messa a regime del RMI va raccordata con il nuovo quadro normativo e di rapporto tra i diversi livelli di governo previsto nella legge 328 e ridefinito dalla riforma costituzionale in senso federalista recentemente approvata. Va anche valutato lo scarto attualmente esistente tra l'importo del RMI e l'importo degli assegni sociali, cioè dello strumento di sostegno al reddito per gli anziani poveri.

La Commissione auspica che il processo di valutazione della sperimentazione del RMI venga presto completato, come previsto dal decreto istitutivo, con la relazione del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali al Parlamento. La Commissione auspica anche che il *Rapporto di valutazione* venga reso pubblico nella sua interezza, per consentire ai decisori politici, alle parti sociali, agli studiosi e a tutti coloro che sono interessati di formarsi un proprio giudizio. E' il primo caso in Italia in cui una misura di politica sociale è stata sottoposta a una fase di sperimentazione e a una valutazione da parte di un organismo indipendente.

Sperimentazione e valutazione sono elementi essenziali per un miglior disegno delle politiche sociali. La Commissione conferma il proprio giudizio critico, già espresso lo scorso anno, sulla decisione di estendere la sperimentazione prima di aver esaminato i risultati della valutazione e, in particolare, sulla mancata previsione di un'ulteriore attività di monitoraggio e valutazione. La perdita, in questa seconda fase della sperimentazione, di informazioni utili alla messa a regime del RMI - prevista dall'art. 23 della legge 328 - può essere ancora evitata, avviando al più presto procedure di monitoraggio e valutazione.

#### *Le altre politiche di contrasto alla povertà e di sostegno alle responsabilità familiari*

Fino al 1999 nel nostro paese esistevano tre misure di contrasto alla povertà a livello nazionale, tutte rivolte a una platea specifica: la pensione e l'assegno sociale per gli ultrasessantacinquenni privi di reddito; l'integrazione al minimo della pensione di vecchiaia e reversibilità per chi si trova al di sotto di una determinata soglia di reddito; l'assegno per il nucleo familiare per le famiglie di lavoratori dipendenti e assimilati con reddito modesto. Ciascuna di queste misure è stata oggetto nel tempo di valutazioni critiche per la scarsa efficacia redistributiva oltre che per l'impianto categoriale, che dà luogo a trattamenti differenziati a parità di bisogno.

Negli ultimi tre anni, in parallelo con la sperimentazione del RMI, sono state presi altri due provvedimenti intesi ad alleviare o prevenire le condizioni di povertà, particolarmente delle famiglie più numerose: è stato introdotto l'assegno per i nuclei a basso reddito con

almeno tre figli minori e sono state aumentate le detrazioni fiscali per i familiari a carico diversi dal coniuge. Il capitolo I.3 di questo *Rapporto* indica come l'assegno per il terzo figlio abbia probabilmente contribuito nel 2000 a ridurre la povertà delle famiglie cui è indirizzato e sottolinea come le detrazioni fiscali, pur attuando una redistribuzione a favore di chi ha figli, siano invece una forma inefficace di contrasto alla povertà, specialmente per i più poveri. La stessa valutazione critica si ripropone in merito all'aumento delle detrazioni ai redditi più bassi previsto nel disegno della legge Finanziaria per il 2002, che non risolve il problema dei cosiddetti contribuenti incipienti, già segnalato nel *Rapporto* della Commissione dello scorso anno.

Più in generale, l'analisi delle varie misure e delle iniziative prese dai governi precedenti e proposte da quello in carica mostra il persistere di un approccio frammentato, se non contraddittorio, nelle politiche di contrasto della povertà. Ciò accentua le difficoltà a procedere a una riforma organica dei vari istituti, sia essa in senso universalistico, o in una direzione più chiaramente selettiva a favore delle persone e famiglie a basso reddito.

PAGINA BIANCA

## **PARTE I**

# **UNA VALUTAZIONE DELLE POLITICHE PUBBLICHE SULLA POVERTÀ E L'ESCLUSIONE SOCIALE IN ITALIA**

- I.1 IL NUOVO SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI
- I.2 LA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO
- I.3 UN BILANCIO DELLE POLITICHE DI TRASFERIMENTI MONETARI A SOSTEGNO  
DELLE FAMIGLIE

PAGINA BIANCA

## I.1 IL NUOVO SISTEMA INTEGRATO DI INTERVENTI E SERVIZI SOCIALI

### *L'agenda attuativa della riforma a livello centrale e periferico: una panoramica generale*

L'approvazione della Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (L. 328/2000) ha segnato una svolta molto importante per lo stato sociale italiano. Attesa da oltre vent'anni, la riforma dell'assistenza ha aggiunto un tassello importante a quel "nuovo welfare" che il nostro paese sta faticosamente costruendo: un welfare più equo ed efficiente, più in linea con gli standard europei. Il varo della legge è stato tuttavia solo un primo passo. L'agenda attuativa è molto lunga e molto impegnativa: il successo della riforma dipenderà in larga misura dalla completa realizzazione di questa agenda.

Come legge quadro, volta a fissare i principi generali del nuovo sistema di interventi e servizi sociali nazionale, la legge 328 ha delegato ai diversi livelli di governo la responsabilità di emanare una serie di provvedimenti attuativi della legge stessa. In sostanza, in molti articoli della legge si afferma, in generale, *ciò che deve essere fatto*, ma si rimanda ad ulteriori provvedimenti la specificazione del *come* deve essere fatto e da parte di *chi*.

La ricostruzione dell'iter attuativo richiede, innanzitutto, di individuare negli articoli il rimando a successivi provvedimenti, i soggetti istituzionali responsabili, il coinvolgimento di altri soggetti, i tempi per l'emanazione. Successivamente, occorre analizzare lo stato di effettiva attuazione della legge. Questo capitolo fa il punto della situazione al 30 settembre 2001, riassumendo i contenuti degli adempimenti emanati fino a questa data. Esso si propone inoltre di approfondire due provvedimenti ritenuti più rilevanti nell'ambito del generale percorso di riforma: il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 e il riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Nella scheda seguente sono elencati sinteticamente i provvedimenti previsti negli articoli della L. 328/2000 in base alla data di scadenza fissata per ogni singolo adempimento. Come si può notare si tratta di un numero elevato di atti (29) che coinvolgono diverse istituzioni: il governo e vari ministeri, innanzitutto, ma anche Regioni, Comuni ed enti erogatori di servizi. Inoltre, nel processo di elaborazione dei provvedimenti è prevista la partecipazione di altri soggetti quali la Conferenza Unificata (Stato-Regioni e Comuni), i sindacati, le associazioni, gli enti locali.

## Schema dei provvedimenti previsti dalla L.328/00

<i>Tempi</i>	<i>Articolo</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Competenza</i>	<i>Coinvolgimenti</i>	<i>Stato *</i>
25/01/01	21.2	Nomina Commissione tecnica per sistema informativo sui servizi sociali	Min. solidarietà sociale		A
24/02/01	14.3	Dm per indicare nella tessera sanitaria dati sulla non autosufficienza o dipendenza	Min. sanità	Con Min. solidarietà sociale	-
24/02/01	15.1 e 2	Dm per determinare la quota di servizi riservata per anziani non autosufficienti	Min. solidarietà sociale	Con Min. sanità e pari opportunità, sentita la Conferenza Unificata	A
24/02/01	20.7	Dm annuale per la ripartizione delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali (dal 2002 materia della legge finanziaria)	Min. solidarietà sociale	Sentiti i Ministri interessati, d'intesa con la Conferenza Unificata	A
24/02/01	28.3	Atto di indirizzo e coordinamento del CdM per i criteri di riparto dei finanziamenti urgenti per le situazioni di povertà estrema	Consiglio dei Ministri	Su proposta del Min. solidarietà sociale, d'intesa con la Conferenza Unificata	A
26/03/01	5.3	Atto di indirizzo e coordinamento per permettere alle Regioni di regolare i rapporti tra enti locali e terzo settore per l'affidamento dei servizi alla persona	Governo		A
25/05/01	8.3 a	Determinazione degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione del sistema locale dei servizi sociali a rete	Regioni	Concertazione con enti locali	-
25/05/01	10.1	DLgs per nuova disciplina Istituzioni Pubbliche Beneficenza e Assistenza (Ipab)	Governo	Parere Conferenza Unificata e rappresentanze Ipab, parere commissioni parlamentari	
180gg da Dlgs	10.3	Adeguamento disciplina regionale ai dettati del Dlgs in materia di Ipab	Regioni		B
25/04/01	12.1	Dm per definire i profili professionali delle figure professionali sociali	Min. solidarietà sociale	Con Min. sanità, lavoro, istruzione, università, criteri e parametri Conferenza Unificata	

\* A= approvato B= in bozza

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

<i>Tempi</i>	<i>Articolo</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Competenza</i>	<i>Coinvolgimenti</i>	<i>Stato *</i>
25/05/01	12.5	Dm modalità di accesso alla dirigenza per figure professionali sociali	Min. solidarietà sociale, tesoro, bilancio, funzione pubblica		
25/05/01	13.1	Dpcm per adottare lo schema generale di riferimento della Carta dei servizi sociali	Presidenza del Consiglio	Proposta Min. solidarietà sociale, d'intesa con Min. interessati	-
180gg da Dpcm	13.1	Adozione di una Carta dei servizi sociali in base a schema generale	Enti erogatori	-	-
25/05/01	24.1 e 2	Dlgs per riordino emolumenti per invalidità civile, cecità e sordomutismo	Governo	Intesa Conferenza Unificata, parere enti e associazioni, sindacati	-
30/05/01	23.1	Relazione al Parlamento su sperimentazione Reddito minimo inserimento	Governo	Sentita Conferenza Unificata e sindacati	-
27/11/01	18.2	Piano nazionale triennale degli interventi e servizi sociali	Governo	Proposta Min. solidarietà sociale, sentiti i Min. interessati, parere Conferenza Unificata e associazioni	A
120gg da Piano	18.6	Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali	Regioni	Forme d'intesa coi Comuni	-
-	19.1	Definizione del Piano di zona	Comuni associati	-	-
30.6 ogni anno	15.4	Trasmissione Min. sanità e solidarietà sociale di una relazione sullo stato di attuazione degli interventi di sostegno domiciliare agli anziani	Regioni	-	-
30.6 ogni anno	27.3	Relazione al Parlamento sull'andamento del fenomeno dell'esclusione sociale	Governo	-	-
-	9.1a e 11.1	Dm per requisiti minimi nazionali per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale e per le comunità di tipo familiare con sede in abitazioni civili	Min. solidarietà sociale	Sentiti i Min. interessati e la Conferenza Unificata	

\* A= approvato B= in bozza

<i>Tempi</i>	<i>Articolo</i>	<i>Oggetto</i>	<i>Competenza</i>	<i>Coinvolgimenti</i>	<i>Stato *</i>
-	9.1a e 11.1	Legge regionale che recepisce e integra in base alle esigenze locali i requisiti minimi nazionali per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale e per le comunità di tipo familiare con sede in abit	Regioni	-	
-	12.2a	Regolamento per definire le figure sociali da formare con corsi di laurea e regionali	Min. solidarietà sociale	Concerto con Min. sanità e università, d'intesa con Conferenza Unificata	A
-	16.6	Legge finanziaria per definire le agevolazioni fiscali per le spese sostenute per la tutela e la cura di membri del nucleo non autosufficienti o disabili	Governo	-	
-	20.5	Regolamento per disciplinare modalità e procedure uniformi per la ripartizione delle risorse confluite nel Fondo nazionale per le politiche sociali	Governo	Pareri delle Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari	
-	21.3	Dpcm per modalità e strumenti per coordinamento tecnico con Regioni ed enti locali per l'attuazione del sistema informativo dei servizi sociali	Presidenza del Consiglio	Proposta Min. solidarietà sociale, sentita Conferenza Unificata e Aipa	
-	23.1	Provvedimento legislativo con modalità, termini e risorse per l'estensione del Rmi come misura generale di contrasto della povertà	Governo	-	
-	27.1	Istituzione della Commissione esclusione sociale	Presidenza del Consiglio		

\* A= approvato B= in bozza

L'aspetto forse più problematico di tutto il processo di implementazione della riforma dell'assistenza riguarda il passaggio dai principi generali che devono essere fissati dal livello centrale (Governo, Ministeri) al loro recepimento da parte degli organi di governo decentrato. Le Regioni, soprattutto, hanno una funzione fondamentale di "declinazione" di tali principi, vale a dire della loro traduzione in norme e criteri concreti. Il ruolo delle Regioni appare di particolare importanza soprattutto in due passaggi di una riforma che in generale valorizza il ruolo degli enti locali, sulla scia del più generale processo di decentramento amministrativo. All'art. 8.3a viene delegata alle Regioni la responsabilità di regolamentare i rapporti tra enti locali e Terzo settore, con particolare riferimento ai sistemi di affidamento dei servizi alla persona: ogni Regione deve fissare standard strutturali e di qualità dei servizi, nonché principi di gestione e ambiti territoriali. L'importanza di questo passaggio deriva dal ruolo fondamentale riconosciuto ai soggetti del Terzo settore come pilastro del sistema assistenziale nazionale. L'art.1.5 della legge, infatti, afferma che "alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati". A questi soggetti viene quindi riconosciuto non solo un ruolo nella erogazione delle prestazioni, ma anche in fase di progettazione in collaborazione con gli enti pubblici.

Il secondo passaggio nel quale le Regioni assumono una responsabilità fondamentale riguarda l'elaborazione del Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali (art. 18.6), nel quale deve essere specificata l'integrazione socio-sanitaria in coerenza col piano sanitario regionale, nonché il coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro. I Piani regionali sono importanti in quanto da essi dipendono i Piani di zona, di responsabilità dei Comuni associati (che sono poi in larga parte i soggetti erogatori) nei quali vengono specificati obiettivi da raggiungere e gamma e qualità dei servizi da erogare. In dettaglio, i Piani di zona individuano (art. 19.1):

- obiettivi strategici e priorità di intervento
- modalità organizzative dei servizi, risorse finanziarie, strutturali e professionali, requisiti di qualità in conformità alle disposizioni regionali
- forme di rilevazione dei dati
- modalità per l'integrazione tra servizi e prestazioni
- modalità per realizzare il coordinamento con organi periferici delle amministrazioni statali
- modalità per la collaborazione con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale
- forme di concertazione con le ASL.

Questi due passaggi importanti della riforma, ai quali si può forse aggiungere la nuova disciplina delle Ipab (Istituzioni pubbliche di beneficenza e assistenza, art. 10), segnalano l'impianto istituzionale del nuovo sistema assistenziale, nel quale i diversi livelli di governo svolgono funzioni diverse in un'ottica di integrazione, discostandosi dal modello tradizionale di forte frammentazione e disomogeneità.

*Lo stato di avanzamento dei provvedimenti di attuazione*

Nei circa dieci mesi trascorsi dalla entrata in vigore della legge (13.11.00) alcuni importanti adempimenti previsti dalla legge stessa sono stati emanati entro la scadenza prevista, mentre altri risultano in ritardo. Al contrario, l'importante *Piano nazionale triennale degli interventi e servizi sociali* è stato approvato in anticipo rispetto al termine previsto. Di seguito vengono analizzati i provvedimenti realizzati finora, con l'eccezione del *Piano nazionale triennale degli interventi e servizi sociali* e del Decreto di ripartizione delle risorse del *Fondo nazionale per le politiche sociali* che verranno analizzati in maggiore dettaglio nel seguito.

Alcuni dei provvedimenti varati in questa prima fase sono adempimenti tecnici. Tra questi vi è la nomina della Commissione tecnica per il sistema informativo dei servizi sociali (art. 21.2) che ha il compito di formulare proposte sui contenuti, il modello e gli strumenti per la realizzazione del sistema informativo. Quest'ultimo è uno strumento innovativo del welfare italiano in quanto si propone di fornire dati e informazioni utili per la programmazione, la gestione e la valutazione delle politiche sociali, nonché per il coordinamento con le strutture sanitarie, con le politiche del lavoro e della formazione. In sostanza, la legge cerca di superare la frammentazione storica del sistema assistenziale italiano individuando livelli di prestazioni e standard organizzativi ed inoltre impone la costruzione di un sistema informativo che consenta di valutare la rispondenza tra questi criteri e l'effettivo fabbisogno di protezione sociale. Un secondo provvedimento tecnico è lo schema di Regolamento relativo alle figure professionali sociali (art. 12.2), che individua l'assistente sociale come figura professionale centrale del sistema di servizi sociali, affermando che la qualifica di assistente sociale si ottiene tramite il conseguimento di una laurea specifica, che sostituisce il precedente diploma universitario<sup>1</sup>.

**Schema di regolamento "Profilo professionale degli assistenti sociali, formazione universitaria ed equiparazione dei titoli di studio, a norma dell'art. 12 c. 2 della L. 8.11.00, n. 328".**

Il Ministro della Solidarietà sociale è chiamato dall'art. 12.2 della L.328/2000 a definire i profili delle figure professionali sociali. Il Regolamento riconosce il profilo professionale dell'assistente sociale a chi, dopo una formazione universitaria, svolge attività professionali in strutture, pubbliche e private, di servizio alla persona, operando con autonomia in tutte le fasi dell'intervento sociale per la prevenzione, il sostegno e il recupero di persone o gruppi in situazioni di bisogno o di disagio.

Come ricordato in precedenza, uno dei perni intorno ai quali verrà costruito il nuovo sistema di servizi sociali è costituito dalle organizzazioni del Terzo settore: Onlus, fondazioni, cooperative, privato sociale. Uno dei provvedimenti di responsabilità del Ministro per la solidarietà sociale ha dettato i criteri affinché le Regioni possano fissare specifici indirizzi per regolamentare i rapporti tra enti locali e organismi del Terzo settore (art. 5.3). Le Regioni sono chiamate a stabilire i criteri con i quali i Comuni, che sono i principali soggetti erogatori di servizi sociali, possono stipulare convenzioni o acquistare

<sup>1</sup> Tale schema di regolamento, che aveva già ottenuto il concerto ministeriale e l'assenso della Conferenza unificata nella passata legislatura, è stato recentemente ritirato dal nuovo Governo.

servizi dai soggetti del Terzo settore. L'atto del Ministro per la solidarietà sociale raccomanda il ricorso a procedure di aggiudicazione ristrette e negoziali e proibisce il ricorso al metodo del massimo ribasso. In sostanza, questo punto della legge di riforma dell'assistenza intende mettere ordine in un processo, quello di coinvolgimento del Terzo settore nell'organizzazione del welfare, che fino ad oggi è avvenuto al di fuori di regole e standard nazionali, determinando pratiche regionali eterogenee e criteri di accreditamento e affidamento dei servizi molto diversi tra loro.

**Atto di indirizzo e di coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall'art. 5 della L. 8.11.00, n. 328"**

L'art. 5 della legge 328/2000 impegna gli enti locali, le Regioni e lo Stato a promuovere il sostegno e la qualificazione delle organizzazioni del Terzo settore, anche tramite la semplificazione amministrativa.

L'atto del Governo rimanda alle Regioni il compito di adottare specifici indirizzi in questo campo, in particolare definendo requisiti di qualità, favorendo la pluralità di offerta dei servizi, incoraggiando forme di coprogettazione e prevedendo processi di consultazione con i soggetti del Terzo settore.

Le Regioni hanno il compito, innanzitutto, di regolamentare i rapporti tra Comuni e soggetti del Terzo settore nell'affidamento di servizi alla persona, privilegiando procedure di aggiudicazione ristrette e negoziate. A tale fine le Regioni definiscono le modalità di pubblicizzazione del fabbisogno di servizi, le modalità per l'istituzione di un elenco dei fornitori di servizi autorizzati, i criteri per la selezione dei soggetti fornitori. Nell'affidamento dei servizi i Comuni si basano sull'offerta economicamente più vantaggiosa, tenendo però conto delle modalità adottate per limitare il turn over degli operatori, della conoscenza dei problemi e delle risorse del territorio, del rispetto dei criteri di retribuzione previsti dalla contrattazione collettiva. È espressamente vietato il ricorso alla pratica del massimo ribasso.

Nell'ambito degli adempimenti di carattere tecnico vi è stato infine il Regolamento del Ministro per la solidarietà sociale relativo ai requisiti minimi delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale (artt. 9.1 e 11.1). Anche in questo caso il Governo è chiamato a fissare requisiti minimi, che vengono recepiti e integrati in base alle esigenze locali dalle Regioni. Gli atti regionali costituiscono il quadro legislativo finale all'interno del quale i comuni procedono alle autorizzazioni delle strutture residenziali e semiresidenziali. Il regolamento riguarda le strutture rivolte a minori, disabili, anziani, malati di Aids e persone con problemi psico-sociali, fissando alcuni requisiti minimi sia a livello strutturale che a livello organizzativo. A tal fine viene effettuata una distinzione tra strutture a carattere comunitario, strutture a prevalente accoglienza alberghiera, strutture protette e strutture a ciclo diurno. Per ciascun tipo, poi, vengono dettagliate le prestazioni che devono essere erogate e gli standard strutturali ed organizzativi. Per esempio, le strutture a carattere comunitario devono avere una capacità ricettiva compresa tra 7 e 20 posti letto, un servizio igienico attrezzato per la non autosufficienza ogni 4 ospiti, la presenza di una linea telefonica per gli ospiti. Per quanto riguarda le prestazioni, invece, le strutture residenziali protette, per esempio, debbono disporre di requisiti strutturali ed organizzativi che consentano l'erogazione delle seguenti prestazioni minime: somministrazione pasti, assistenza tutelare diurna e notturna, attività ricreative e

aggregative, e nel caso di strutture per anziani, anche l'assistenza sanitaria generica ed infermieristica.

**Schema di regolamento "Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'art. 11 della L. 8.11.00, n. 328".**

Gli artt. 9.1c e 11 della L. 328/2000 attribuiscono allo Stato il compito di fissare i requisiti minimi per autorizzare le strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, requisiti che vengono recepiti e integrati (art. 11) dalle Regioni in funzione delle esigenze locali. Ai Comuni, infine, è attribuito il compito di concedere le autorizzazioni alle strutture.

Il Regolamento riguarda le strutture rivolte a minori per interventi integrativi o sostitutivi della famiglia, a disabili, a persone affette da AIDS, a persone con problematiche psico-sociali. I requisiti minimi che tali strutture devono soddisfare sono:

- ubicazione in luoghi facilmente raggiungibili con mezzi pubblici
- esistenza di spazi per attività collettive
- presenza di figure professionali e sanitarie qualificate
- presenza di un coordinatore responsabile
- adozione di un registro degli ospiti
- rispetto del ritmo di vita degli ospiti
- adozione di una Carta dei servizi sociali (tariffe e prestazioni).

In base al grado di intensità assistenziale, al grado di complessità organizzativa e al grado di autonomia personale degli ospiti, il regolamento individua quattro diversi tipi di strutture: a carattere comunitario, a prevalente accoglienza alberghiera, protette e a ciclo diurno.

Il Decreto del Presidente del Consiglio relativo al *Riparto tra le Regioni dei finanziamenti destinati al potenziamento dei servizi in favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora* risponde ad un mandato della legge 328/2000 (art. 28.3). Si tratta della reiterazione di un provvedimento preso durante l'inverno '99/'00 in risposta a situazioni di emergenza. La legge incrementa il Fondo nazionale per le politiche sociali di 20 miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002, con l'obiettivo di favorire la creazione, da parte degli enti locali e delle organizzazioni del Terzo settore, di centri di ricovero e reinserimento per le persone senza dimora. In considerazione dell'effetto di concentrazione delle persone senza dimora nei centri urbani di maggiori dimensioni, il decreto destina il 75% delle risorse alle Regioni con almeno un'area metropolitana, mentre il restante 25% è distribuito tra le altre Regioni in base alla quota di popolazione residente.

**DPCM "Riparto tra le Regioni dei finanziamenti destinati al potenziamento dei servizi in favore delle persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora" previsto dall'art. 28.3 della L. 328/2000.**

L'art. 28 della legge 328/2000 prevede l'istituzione di un fondo pari a 20 miliardi di lire per ciascuno degli anni 2001 e 2002 per favorire la realizzazione di centri e servizi di prima accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento a favore di persone in condizione di povertà estrema e di persone senza fissa dimora.

Il DPCM prevede che il 75% delle risorse sia ripartito, in base alla quota di popolazione residente, tra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano nelle quali è compreso almeno un comune capoluogo di area metropolitana. Il restante 25% va distribuito tra le altre Regioni e Province autonome, sempre in base alla popolazione residente.

Per accedere a tali risorse gli enti locali, le Ipab e le organizzazioni del Terzo settore possono presentare progetti alle Regioni. Sono favoriti i progetti che prevedono l'attività di rete, l'integrazione con altri servizi, la previsione di percorsi di reinserimento sociale, l'indicazione di strumenti di autovalutazione.

Il DLgs relativo al *Riordinamento del sistema delle Istituzioni pubbliche di beneficenza e assistenza*, previsto dall'art. 10.1 della legge 328/2000, costituisce un tentativo di adeguare la disciplina delle Ipab alla nuova realtà sociale e istituzionale italiana, superando la disciplina legislativa precedente, ferma alla legge del 1890 (è prevista esplicitamente - art. 30 - l'abrogazione della legge 6792 del 1890). Il DLgs prevede l'inserimento nel sistema integrato di interventi e servizi sociali delle Ipab che operano prevalentemente nel campo socio-assistenziale, un inserimento i cui dettagli regolativi sono rinviati alle Regioni. Sempre a queste ultime è demandato il compito fondamentale di specificare le ipotesi per il mantenimento o meno della personalità di diritto pubblico da parte delle Ipab che svolgono direttamente attività di erogazione di servizi alla persona, mediante la trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona. Le Ipab che non rispondono a tali requisiti devono trasformarsi in Fondazioni o in soggetti di diritto privato. Le Ipab che si trasformano in aziende pubbliche di servizi alla persona non hanno fini di lucro e godono di autonomia statutaria, patrimoniale, contabile, gestionale e tecnica. Le Ipab che invece vengono ricondotte alla disciplina del diritto privato sono persone giuridiche senza fine di lucro, dotate di piena autonomia statutaria e gestionale e perseguono scopi di utilità sociale; su di esse la Regione esercita il controllo e la vigilanza.

**Schema di D.Lgs. "Riordinamento del sistema delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, a norma dell'art. 10 della L. 8.11.00, n. 328".**

L'art. 10 della L. 328/2000 delega al Governo la responsabilità di definire la nuova disciplina delle Ipab, in base ad una serie di indicazioni generali. Il DLgs definisce una serie di linee guida che le Regioni devono accogliere nel disciplinare l'attività delle Ipab presenti nei loro territori. Un aspetto decisivo del DLgs sta nella distinzione fra Ipab che rimangono di diritto pubblico e Ipab che si trasformano in associazioni di diritto privato. In sostanza, le Ipab sono riconosciute parte del sistema integrato di interventi e servizi sociali, e nel caso intendano svolgere attività di erogazione di servizi assistenziali sono tenute a trasformarsi in aziende pubbliche di servizi. Alle Regioni è attribuito il compito di definire:

1. le modalità di partecipazione delle Ipab alle iniziative di programmazione e gestione dei servizi
2. l'apporto delle Ipab al sistema integrato di servizi sociali e socio-sanitari
3. le risorse regionali disponibili per potenziare gli interventi delle Ipab.

*Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003*

Il Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali costituisce uno dei punti nodali della riforma del sistema assistenziale italiano, in quanto da esso dipendono l'individuazione periodica degli obiettivi generali di benessere della popolazione e delle priorità di intervento, la definizione del livello e della qualità delle prestazioni, la determinazione dei finanziamenti per ciascun anno, gli indirizzi programmatici per l'elaborazione dei piani regionali e di zona.

Il Piano nazionale è chiamato a specificare ogni tre anni (art. 18):

1. le caratteristiche delle prestazioni comprese nei livelli essenziali;
2. le priorità di intervento, soprattutto a favore delle persone in condizioni di povertà e di difficoltà psico-fisica;
3. le modalità di attuazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali e l'integrazione con le politiche sanitarie, dell'istruzione, della formazione e del lavoro;
4. le modalità per la diffusione di servizi di informazione;
5. le modalità per la sperimentazione di servizi innovativi;
6. gli indicatori per la verifica dei livelli di integrazione sociale e per la verifica del rapporto costi-benefici;
7. i criteri generali per la partecipazione degli utenti al costo dei servizi sociali;
8. i criteri generali per la determinazione dei parametri di valutazione delle priorità di intervento a favore dei soggetti in condizioni di particolare difficoltà;
9. le modalità per la predisposizione di interventi per gli anziani non autosufficienti e per i disabili;
10. gli indirizzi per la formazione e l'aggiornamento del personale;
11. i finanziamenti per ciascun anno del piano in base a parametri demografici, reddituali e occupazionali;

12. gli indirizzi per l'elaborazione di piani a favore di minori, giovani e anziani, per il sostegno delle responsabilità familiari, per l'inserimento sociale delle persone con disabilità, per l'integrazione degli immigrati, la prevenzione e il recupero dei tossicodipendenti e alcolodipendenti.

Il Piano, come si può notare, attribuisce allo Stato un fondamentale compito di indirizzo e programmazione di tutta la materia assistenziale, lasciando però alle regioni e, soprattutto, ai comuni associati il compito di specificare le indicazioni generali in base alle caratteristiche e alle priorità di intervento locali.

Dopo una prima parte nella quale vengono riassunti i principi alla base della legge quadro e viene discussa l'articolazione dei compiti istituzionali tra i diversi livelli di governo, il primo Piano sociale 2001-2003 indica gli obiettivi prioritari del triennio:

- a) valorizzare e sostenere le responsabilità familiari
- b) rafforzare i diritti dei minori
- c) potenziare gli interventi a contrasto della povertà
- d) sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti (anziani e disabilità gravi)

Viene poi indicato un quinto obiettivo concernente altre priorità delle politiche sociali (inserimento degli immigrati, prevenzione delle droghe, attenzione agli adolescenti).

#### *Valorizzare e sostenere le responsabilità familiari*

Il primo obiettivo si articola in quattro propositi più specifici, il primo dei quali consiste nel promuovere e sostenere la libera assunzione di responsabilità sia sostenendo la decisione di avere uno o più figli sia sostenendo la cura di familiari solo parzialmente autosufficienti.

Il secondo obiettivo riguarda il sostegno delle capacità genitoriali, da perseguire riconoscendo il costo economico dei figli, facilitando la conciliazione di responsabilità genitoriali e lavoro remunerato, facilitando la gestione delle fasi di cambiamento e i momenti di crisi.

Il terzo obiettivo attiene al sostegno delle pari opportunità e alla condivisione delle responsabilità tra uomini e donne, e viene raccomandato che regioni ed enti locali, nella progettazione del sistema di interventi e servizi sociali, tengano in considerazione il problema dell'abbandono del lavoro da parte delle donne in coincidenza con la nascita di un figlio.

Infine, si afferma l'importanza di promuovere una visione positiva della persona anziana tramite il sostegno delle famiglie con anziani non autosufficienti, la diversificazione dell'offerta di servizi, il riconoscimento del diritto dell'anziano a scegliere dove abitare.

### *Rafforzare i diritti dei minori*

Su questo terreno il Piano nazionale si raccorda al *Piano territoriale di intervento per l'infanzia e l'adolescenza* previsto dall'art. 2 della legge 285/97, prevedendo i seguenti obiettivi:

- sostegno della partecipazione degli adolescenti alla vita della loro comunità
- creazione di spazi di socializzazione "protetti"
- rafforzamento dell'affidamento familiare in alternativa all'istituzionalizzazione
- promozione di campagne informative sulle dipendenze
- realizzazione di almeno una struttura di accoglienza per minori a carattere familiare
- attivazione di servizi come educatori di strada

In ogni regione dovrà essere istituito un osservatorio generale sullo stato dei servizi rivolti all'infanzia e all'adolescenza.

### *Potenziare gli interventi a contrasto della povertà*

Nel campo degli interventi contro la povertà è stato sperimentato negli ultimi tre anni il Reddito Minimo di Inserimento (RMI), che l'art. 23 della legge quadro prevede venga generalizzato all'intero territorio nazionale. In attesa che questo avvenga, il Piano nazionale si propone i seguenti obiettivi:

- inserire azioni a contrasto della povertà nei piani di zona
- estendere e uniformare le forme di sostegno del reddito per i poveri
- creare le condizioni organizzative e professionali per la messa a regime del RMI
- sviluppare forme di accompagnamento e integrazione sociale personalizzate
- ridurre l'evasione scolastica.

### *Sostenere con servizi domiciliari le persone non autosufficienti (anziani e disabilità gravi)*

Il Piano nazionale propone in particolare: 1. di favorire la permanenza a domicilio o l'inserimento in famiglie o strutture a carattere familiare di persone anziane e/o disabili con problemi di non autosufficienza, limitandone il più possibile l'istituzionalizzazione; 2. di sostenere i nuclei familiari nelle responsabilità di cura domiciliare di persone anziane e/o disabili non autosufficienti. Come vedremo in seguito, a questo obiettivo è destinata esplicitamente una riserva di risorse nel Fondo nazionale per le politiche sociali. Il Piano nazionale propone alle regioni e agli enti locali di promuovere un Progetto nazionale per le persone anziane non autosufficienti, per consentire agli anziani di vivere a casa o in un ambiente simile alla casa.

A proposito dell'handicap si rimanda invece al *Programma di azione per le politiche dell'handicap 2000-2003*, adottato dal Consiglio dei Ministri nel luglio 2000.

La terza parte del Piano nazionale è dedicata al processo di edificazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, coerentemente con quanto previsto dalla legge quadro. Si tratta di una serie molto articolata di indicazioni relative ai livelli essenziali e alla qualità delle prestazioni sociali, al sistema di finanziamento, ai rapporti tra enti locali e

Terzo settore, alla carta dei servizi sociali e al Sistema Informativo dei Servizi Sociali (SISS).

Per quanto riguarda i livelli essenziali degli interventi vengono ribadite le aree di intervento privilegiate come previste dalla legge quadro (responsabilità familiari, diritti dei minori, persone anziane, contrasto della povertà, disabili, droghe, avvio della riforma).

Vengono poi indicate le tipologie di servizi e prestazioni che vanno realizzate, in considerazione dei bisogni specifici dell'area di riferimento, per ciascuna delle aree di intervento:

- servizio sociale professionale e segretariato sociale per l'informazione e la consulenza ai singoli e ai nuclei familiari
- servizio di pronto intervento sociale
- assistenza domiciliare
- strutture residenziali e semi-residenziali per soggetti con fragilità sociali
- centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Infine si sottolineano le direttrici da seguire per l'innovazione complessiva del sistema assistenziale nazionale, favorendo la partecipazione, l'integrazione, la concertazione tra attori pubblici e privati, l'informazione, la domiciliarità, la diversificazione dei servizi.

Il Piano nazionale si occupa poi di fornire indicazioni agli enti locali per il rispetto del dettato di legge, rivolgendosi in particolare ai comuni, cioè ai soggetti maggiormente investiti della responsabilità di realizzare il sistema integrato. Nella predisposizione dei Piani di zona da parte dei comuni associati viene suggerito di seguire le seguenti fasi:

1. attivazione della procedura, coinvolgendo tutti i soggetti interessati
2. ricostruzione della "base conoscitiva"
3. individuazione degli obiettivi strategici
4. precisazione dei contenuti
5. approvazione del Piano di zona

I comuni, poi, come gli altri soggetti erogatori, sono chiamati ad adottare una Carta dei servizi sociali (sulla base di uno schema che verrà predisposto dal Dipartimento per gli Affari Sociali), che in particolare dovrà prevedere i seguenti contenuti:

- la mappa delle risorse istituzionali e sociali
- i livelli essenziali di assistenza previsti
- gli standard di qualità da rispettare
- le modalità di partecipazione dei cittadini
- le forme di tutela dei diritti.

#### *Il riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali*

Un aspetto fondamentale per la realizzazione della riforma concerne il finanziamento delle politiche assistenziali, che avviene tramite il *Fondo nazionale per le politiche sociali* (FNPS). Di questa materia si occupa il Piano nazionale, che fissa criteri di finanziamento, schemi di allocazione e metodi di riparto, tutte indicazioni dalle quali muove il Decreto del Ministro per la Solidarietà Sociale per la ripartizione delle somme per il 2001.

L'ammontare del FNPS per il 2001 è di 3.080,05 miliardi. La suddivisione di tale somma è innanzitutto effettuata in base all'esistenza di leggi di settore che vincolano la destinazione di una parte consistente delle risorse. Si tratta di alcuni campi di intervento specifici (famiglie con disabili gravi, privi di vista, ...) ai quali sono destinati 2.141,85 miliardi (69,5% del totale delle risorse del FNPS). Per quanto riguarda invece le risorse riferibili alla quota indistinta, corrispondente a 938,2 miliardi (30,5%) e coerentemente con l'indicazione di obiettivi prioritari contenuta nella legge quadro, la ripartizione avviene a due livelli: per aree di intervento e per aree territoriali. Per quanto riguarda le aree di intervento, la ripartizione rispetta le proporzioni indicate nel Piano triennale 2001-2003.

**Tavola I.1 - Aree di intervento individuate nel Piano nazionale 2001-2003**

AREE DI INTERVENTO	%	INDICATORI
Responsabilità familiari	15	Popolazione residente
Dritti dei minori	10	Popolazione <18 e <4 anni
Persone anziane	60	Popolazione >65 e > 75 anni
Contrasto povertà	7	Tasso disoccupazione e % poveri
Disabili (gravi)	7	N. disabili gravi
Immigrati	.*	N. immigrati
Droga	.*	Popolazione obiettivo
Avvio della riforma	1	Popolazione residente
<b>Totale</b>	<b>100</b>	

\* In fase di prima applicazione queste aree sono state ritenute sufficientemente finanziate dalle leggi di settore

Fonte: Piano nazionale degli interventi e servizi sociali 2001-2003

Per la ripartizione territoriale delle risorse comprese nel FNPS, la L. 328/2000 indica i criteri generali, sottolineando la necessità di riferirsi ad indicatori territoriali relativi alla struttura demografica, ai livelli di reddito e alle condizioni occupazionali. Nel Piano nazionale viene poi specificato ulteriormente questo aspetto affermando che occorre fare riferimento alla popolazione come criterio principe della ripartizione per aree territoriali, rimandando alla quota capitaria per finanziamento. Quest'ultima deve essere calcolata con riguardo: 1. alla popolazione complessiva per tutte le aree di intervento destinate alla generalità della popolazione; 2. alla popolazione obiettivo per tutte le aree di intervento destinate a specifici sottoinsiemi di popolazione.

Per quanto riguarda invece la ripartizione tra i diversi livelli di governo, la parte preponderante delle risorse è assegnata alle regioni, ed una quota significativa all'Inps, secondo lo schema della tavola I.2.

**Tavola I.2 - Ripartizione delle risorse del FNPS tra livelli di governo**

DESTINATARIO	SOMMA	VALORI PERCENTUALI
Regione e Province Autonome	1.467.228.750.000	47,6
Comuni	436.100.000.000	14,2
Dipartimento Affari Sociali	71.445.000.000	2,3
Altre Amministrazioni dello Stato	59.276.250.000	1,9
Associazione volontariato e Onlus	125.000.000.000	4,1
Inps	921.000.000.000	29,9
Totale	3.080.050.000.000	100

Fonte: D. Min. Solidarietà sociale

Quasi tutta la quota di spesa non finalizzata è attribuita alle regioni (912,7 miliardi), solo una piccola parte (25,5 miliardi) è assegnata al DAS. La somma assegnata ai comuni è finalizzata al finanziamento del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza (86,1 miliardi) e soprattutto all'estensione del Reddito Minimo di Inserimento (350 miliardi). La notevole quota attribuita all'Inps, pari al 30% del totale delle risorse del Fondo, è destinata quasi esclusivamente al finanziamento di due forme di sostegno recentemente introdotte: gli assegni ai nuclei familiari con almeno tre figli minori (445 miliardi) e gli assegni di maternità (446 miliardi), mentre i residui 30 miliardi vanno ad agevolare i genitori di persone con handicap grave.

#### *Prospettive e rischi del processo di implementazione della legge quadro.*

Come abbiamo cercato di mostrare, la costruzione del nuovo sistema di assistenza italiano comporta una serie di interventi ai diversi livelli di governo, riconoscendo ad essi un elevato grado di autonomia. Al di là degli aspetti di contenuto, il nodo più problematico in questo processo va indubbiamente rintracciato nella complessa opera di coordinamento tra diversi soggetti (Stato, regioni, comuni, altre amministrazioni, Terzo settore). Il cambiamento organizzativo, metodologico e, per certi versi, culturale prefigurato dalla legge quadro è tale da richiedere un notevole impegno da parte di tutti i soggetti coinvolti, in particolare da parte di molti enti locali che a tutt'oggi appaiono poco preparati ad affrontarlo - come verrà sottolineato anche nel capitolo sulla sperimentazione del RMI.

La legge quadro, in accordo con precedenti interventi legislativi<sup>2</sup>, attribuisce alle Regioni e, soprattutto, ai Comuni il ruolo principale nel governo delle future politiche assistenziali, sia in sede di programmazione sia in sede di erogazione delle prestazioni. A livello centrale viene mantenuta la responsabilità relativa alla determinazione degli obiettivi generali, dei livelli essenziali delle prestazioni e alla ripartizione delle risorse. Funzioni importanti, ma che si traducono in azioni concrete solo a livello locale tramite la mediazione esercitata dalle regioni<sup>3</sup>: il principio ispiratore della riforma è la sussidiarietà (orizzontale e verticale). In questo senso andranno seguiti con particolare attenzione due

<sup>2</sup> I più importanti sono il DPR 616 del 1977, la L 142 del 1990 e il DLgs 112 del 1998.

<sup>3</sup> L'art. 6 della 328/2000 afferma che "i comuni sono titolari delle funzioni amministrative concernenti gli interventi sociali svolti a livello locale", mentre all'art. 8 si dice che "le regioni esercitano le funzioni di programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali".

passaggi previsti dalla legge quadro. Il primo, in corso, è l'elaborazione dei Piani regionali degli interventi e dei servizi sociali con i quali le regioni devono adeguare i principi enunciati nel piano nazionale alle specificità del territorio di riferimento, prestando particolare attenzione all'integrazione socio-sanitaria e al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione e del lavoro. Le regioni, in sostanza, devono disegnare la cornice istituzionale ed organizzativa all'interno della quale i comuni associati devono svolgere la propria funzione erogativa<sup>4</sup>.

Il secondo passaggio, più importante, riguarda l'elaborazione dei piani di zona, per fare i quali le regioni devono prioritariamente determinare gli ambiti territoriali per l'esercizio associato delle funzioni sociali da parte dei comuni<sup>5</sup>. I piani di zona individuano "gli obiettivi strategici e le priorità di intervento nonché gli strumenti e i mezzi per la relativa realizzazione [...], le modalità organizzative dei servizi, le risorse finanziarie, strutturali e professionali, i requisiti di qualità" (art. 19). In sostanza, è a questo punto che la riforma del sistema di servizi produce conseguenze concrete per il cittadino che richiede un intervento sociale, ed è per questo che bisogna prestare particolare attenzione a questa fase del processo di riforma. Una delle principali esigenze che la riforma desidera soddisfare è il superamento delle disuguaglianze territoriali nell'offerta, nella organizzazione e nella qualità delle prestazioni assistenziali. Nella legge, quindi, si cerca di conciliare la fissazione di standard minimi comuni su tutto il territorio nazionale con la necessità di lasciare autonomia agli enti locali nella individuazione delle priorità e delle modalità di erogazione in base alle caratteristiche socio-economiche locali. Questo sarà possibile se l'implementazione della riforma, a tutti i livelli, sarà attentamente accompagnata e monitorata a livello centrale al fine di superare le difficoltà che molti enti locali incontreranno sicuramente nei prossimi anni. Il Sistema informativo dei servizi sociali potrà dare un contributo decisivo a questo fine, ma la legge 328/2000 non specifica chiaramente chi e come deve volgere l'accompagnamento e il monitoraggio. Il superamento di questa incertezza è essenziale per la corretta realizzazione della riforma.

<sup>4</sup> Le regioni definiscono, ad esempio, i criteri per l'autorizzazione e l'accreditamento delle strutture e dei servizi, i criteri per la definizione delle tariffe e i piani per l'aggiornamento del personale.

<sup>5</sup> La legge specifica che di norma questi ambiti ricalcano i distretti sanitari già operanti.

## I.2 LA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO MINIMO DI INSERIMENTO

### *Premessa*

La Legge Finanziaria del 1998 ha avviato la sperimentazione biennale di una misura integrata di sostegno al reddito di ultima istanza definita *reddito minimo di inserimento* (RMI). Lo scopo della sperimentazione era verificare le condizioni di fattibilità finanziaria e organizzativa di un istituto, peraltro presente in varia forma in tutti i paesi della Unione Europea, eccettuata la Grecia, in un paese come l'Italia caratterizzato da forti differenze territoriali e da altrettanto forti concentrazioni territoriali della povertà. Successivamente, la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, all'art. 23 ha sancito che, sulla base delle risultanze della sperimentazione, il Parlamento dovrà approvare una legge per la messa a regime di questo istituto.

Alla fine del 1998, dunque, ha avuto inizio in 39 comuni italiani un biennio di prova, e, per la prima volta nel nostro paese, la valutazione degli esiti della sperimentazione è stata affidata ad un istituto indipendente<sup>6</sup>, che ha lavorato a stretto contatto con il Dipartimento Affari sociali e con la Commissione di indagine sull'esclusione sociale. Il Rapporto finale di valutazione è stato consegnato nel giugno 2001. Esso costituisce la base di questo capitolo, anche se quest'ultimo è, ovviamente, esclusiva responsabilità della Commissione, che ha tra i propri compiti anche quello di preparare un rapporto sulla sperimentazione del RMI sulla base del lavoro dell'Istituto di valutazione e di altri materiali disponibili presso il dipartimento per gli Affari sociali.

La legge finanziaria 2001, senza attendere i risultati della sperimentazione e il rapporto di valutazione, ha ulteriormente allargato, per un altro biennio, il numero dei comuni in cui è introdotto il RMI. Su questa ulteriore esperienza, così come sul suo proseguimento nei 39 comuni originari, tuttavia, purtroppo non è previsto alcun lavoro di monitoraggio e valutazione.

### *Le caratteristiche del RMI*

L'istituzione del RMI ha mirato a introdurre anche in Italia una misura generale di sostegno al reddito per chi si trova in povertà, come parte di una politica più complessiva di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale richiesta al nostro paese anche dalle più recenti linee di indirizzo dell'Unione Europea. La misura sperimentata ha perseguito

<sup>6</sup> L'attività di valutazione è stata condotta da una Associazione temporanea di impresa costituita dall'Istituto per la Ricerca sociale (IRS) di Milano, dal Centro Studi e Formazione sociale Fondazione Emanuela Zancan di Padova e dal Centro di ricerche e studi sui problemi del Lavoro, dell'Economia e dello Sviluppo (CLES) di Roma.

dunque due obiettivi fortemente innovativi nel sistema italiano: a) il superamento di vecchie logiche dell'assistenza economica discrezionale e frammentata, sancendo viceversa un diritto universale alla dignità e a condizioni minime di sussistenza, in linea con i più moderni sistemi di protezione sociale; b) la realizzazione di una politica di lotta alla povertà e all'esclusione sociale non solo elargitiva ma "attiva", orientata cioè ad impegnare e valorizzare le risorse individuali e familiari degli interessati su obiettivi e attività concordate, associando il contributo di minimo vitale a specifici programmi di inserimento sociale.

Il Reddito Minimo di Inserimento fornisce un sostegno economico ai soggetti a rischio di marginalità sociale e impossibilitati al mantenimento proprio e dei figli a motivo di una persistente disoccupazione, o a causa di un reddito da lavoro troppo basso rispetto alle esigenze della famiglia, o della impossibilità di ottenere un lavoro remunerato per la presenza di disabilità fisiche o psichiche, o ancora per un sovraccarico di responsabilità di cura. Accanto al sostegno economico, prevede interventi di integrazione sociale finalizzati alla promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica degli individui e delle famiglie.

La sperimentazione ha riguardato 39 comuni italiani, individuati, sulla base di indicatori di disagio formulati dall'ISTAT, con un Decreto del Ministero<sup>7</sup>. Cinque si trovano nel Nord, dieci nel Centro e ventiquattro nel Mezzogiorno. Il RMI è destinato ai cittadini italiani, ai cittadini comunitari residenti da almeno 12 mesi in uno dei comuni ammessi alla sperimentazione, e ai cittadini extra-comunitari residenti legalmente da almeno 3 anni in uno dei comuni ammessi alla sperimentazione. Per i soggetti in età lavorativa, non occupati e abili al lavoro è obbligatoria la disponibilità a frequentare corsi di formazione professionale e al lavoro.

L'importo mensile del RMI per un nucleo familiare di un solo componente è pari alla differenza tra una soglia prefissata (L. 520.000, pari a 260 Euro circa nel 2000) e il reddito della famiglia. Per il calcolo del RMI spettante ad unità familiari di diversa numerosità si applica la scala di equivalenza dell'ISE<sup>8</sup>. Nel caso dei redditi da lavoro è prevista una franchigia del 25% al fine di attenuare gli effetti di scoraggiamento alla partecipazione al lavoro remunerato (trappola della povertà), tipici di istituti selettivi come il RMI.

Da questi elementi sinteticamente descritti appare evidente come l'attuazione del RMI richieda non solo le necessarie disponibilità finanziarie a livello nazionale, ma anche

<sup>7</sup> Nel D.L. 237/98 si specifica che nell'individuare i comuni va tenuto conto a) dei livelli di povertà; b) della diversità delle condizioni economiche, demografiche e sociali; c) della varietà delle forme di assistenza già attuate dai comuni; d) della necessità di una adeguata distribuzione sul territorio nazionale dei comuni che effettuano la sperimentazione; e) della disponibilità del comune a partecipare.

<sup>8</sup> L'ISE è uno strumento introdotto in via sperimentale per il triennio 1999-2002 che definisce criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi assistenziali; esso è determinato con riferimento al nucleo familiare, e comprende anche una *scala di equivalenza* per ponderare la numerosità della famiglia. La scala è la seguente:

N° componenti	Parametro	
1	1,00	<i>maggiorazioni:</i> 0,35 per ogni ulteriore componente; 0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori; 0,5 per ogni componente con handicap permanente o con invalidità superiore al 66%; 0,2 per nuclei familiari con figli minori, in cui entrambi i genitori svolgono attività di lavoro e di impresa.
2	1,57	
3	2,04	
4	2,46	
5	2,85	

l'esistenza di specifiche condizioni e capacità a livello locale: di tipo amministrativo, certo, ma anche professionale nel campo della progettazione degli interventi e dell'accompagnamento sociale. Questa esigenza, inoltre, non riguarda solo l'operatore pubblico, ma investe l'intero spettro degli attori coinvolti nelle azioni di sviluppo locale: amministrazioni pubbliche, associazioni e operatori privati *non profit*. Fine della sperimentazione è stato appunto di valutare quali siano le condizioni necessarie perché il RMI possa essere realizzato efficacemente in entrambe le sue dimensioni: di sostegno al reddito, basato su criteri certi e verificati; e di sostegno alle capacità di integrazione sociale, basata su un patto dai contenuti chiari, che impegni la responsabilità di tutti i contraenti.

Il disegno del RMI ha per certi versi anticipato la logica sia di definizione di un livello essenziale di servizi uniforme per tutto il territorio nazionale, sia di collaborazione inter-istituzionale tra i diversi livelli di governo, tra pubblico e privato e Terzo settore, poi definita in modo sistematico nella legge 328. Allo stesso tempo ne ha messo in luce la rilevanza di alcuni aspetti viceversa trascurati nella fase della sperimentazione (e in parte anche nel suo successivo allargamento), in primis quella relativa alla necessità di individuare dimensioni territoriali – quindi anche amministrative e organizzative adeguate e non sempre identificabili con quelle del comune.

#### *Caratteristiche dei beneficiari*

I 39 Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione riflettono, per collocazione territoriale, la distribuzione della povertà nel nostro paese. In particolare vi è una forte sovra-rappresentazione dei comuni meridionali, a fronte di quelli collocati nel Centro-Nord<sup>9</sup>. L'appartenenza ad una di queste macro-regioni è già di per sé una pre-condizione che ha influenzato l'andamento e gli esiti della sperimentazione. L'impatto di una misura così diversa dalle precedenti ha comportato la necessità di molti cambiamenti, con implicazione differenti a seconda del contesto di partenza, che hanno portato ad esiti diversificati nei tempi e nelle modalità di sviluppo dei progetti di inserimento.

Nei due anni di sperimentazione sono state presentate 55.522 domande di RMI; ne sono state accolte 34.730, per complessive 85.000 persone circa, pari all'1,5% della popolazione dei 39 Comuni, con oscillazioni che vanno dallo 0,4% di Cologno Monzese al 15,1% di Orta di Atella. A fine dicembre 2000 erano assistiti 25.591 nuclei familiari; di questi, oltre tre quarti avevano uno o più componenti effettivamente inseriti in programmi, per un totale di oltre 37.000 individui.

La diversa incidenza della povertà nelle varie aree territoriali, ampiamente documentata anche nella seconda parte di questo rapporto, spiega non solo perché è stato scelto per la sperimentazione un maggior numero di comuni collocati nel Mezzogiorno rispetto a quelli collocati nel Centro-Nord. Spiega anche perché, benché tutti i 39 comuni siano stati individuati tra quelli che potenzialmente presentavano maggiori condizioni di disagio tra quelli della propria area territoriale, nei comuni del Mezzogiorno sia il numero delle domande presentate che quello delle domande accolte corrisponda ad una

<sup>9</sup> Al Sud: 3 in Campania, 2 in Puglia, 2 in Basilicata, 1 in Abruzzo, 1 in Molise, 3 in Sardegna e 7 in Sicilia; al Centro 1 in Toscana e 9 in Lazio; al Nord 1 in Piemonte, 1 in Liguria, 1 in Veneto e 2 in Lombardia.

percentuale della popolazione più alta che nei comuni del Centro-Nord. Nei primi i valori medi si attestano attorno al 3-5%, nei secondi invece si collocano tra l'1 e il 2%, con i valori superiori nei comuni del Centro. La tavola I.3 presenta in modo dettagliato la situazione per ciascuno dei comuni coinvolti.

Nella stragrande maggioranza dei casi lo scarto consistente tra domande presentate e domande accolte segnala che vi è stato un grosso sforzo di verifica dei requisiti di accesso da parte delle amministrazioni. Fa eccezione Napoli, non perché qui i controlli siano stati poco stringenti, ma perché, a seguito della decisione della amministrazione di estendere la sperimentazione all'intera città e non solo ad alcuni quartieri, il numero di domande accoglibili era così elevato da non permettere la presa in carico di tutti coloro che avrebbero avuto diritto alla misura, rendendo necessaria la formulazione di graduatorie. Va per altro segnalato che in diversi comuni, specialmente nel Mezzogiorno, vi sono stati episodi di minacce e abusi, alcuni dei quali sono stati oggetto di indagine da parte della Procura.

Anche quest'ultimo fenomeno indica come l'aver indicato criteri chiari e univoci per l'accesso alla misura ha diminuito il potere discrezionale degli amministratori e dei singoli operatori, contemporaneamente fornendo loro strumenti per resistere alle pressioni. I comuni e l'Istituto di valutazione tuttavia segnalano come vi siano state e vi siano tuttora difficoltà di concrete verifiche e controlli, che richiedono competenze ed anche legittimazioni specifiche per avere accesso alle diverse fonti di informazioni (uffici delle imposte, banche, uffici postali, enti previdenziali, catasto ecc.). Ricorrente è l'espressione da parte degli operatori locali delle proprie difficoltà, anche a fronte di situazioni tutt'altro che eccezionali di lavoro irregolare, e l'indicazione della Guardia di Finanza come organo in grado di assicurare questi controlli, che tuttavia deve avere uno specifico mandato in questo senso.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola I.3 - La gestione delle domande RMI al 31 dicembre 2000

COMUNI	Abitanti	Presentate	(%) Presentate/ Abitanti	Accolte	(%) Accolte/ Presentate	(%) Accolte/ Abitanti	Totale Beneficiari al 31/12/00	(%) Beneficiari/ Abitanti
Nichelino	45.609	518	1,1	352	68,0	0,8	620	1,4
Limbate	32.469	196	0,6	148	75,5	0,5	340	1,0
Cologno Monzese	49.790	351	0,7	212	60,4	0,4	307	0,6
Rovigo	50.925	276	0,5	217	78,6	0,4	250	0,5
Genova (Voltri/Pra)	39.000	709	1,8	537	75,7	1,4	898	2,3
Massa	67.999	1.295	1,9	834	64,4	1,2	1.288	1,9
Civita Castellana	15.992	213	1,3	186	87,3	1,2	303	1,9
Corchiano	3.319	65	2,0	37	56,9	1,1	43	1,3
Monterosi	2.232	26	1,2	19	73,1	0,9	14	0,6
Onano	1.211	24	2,0	20	83,3	1,7	25	2,1
Gallese	2.798	41	1,5	29	70,7	1,0	43	1,5
Fabrica di Roma	6.296	97	1,5	58	59,8	0,9	104	1,7
Canepina	3.072	35	1,1	28	80,0	0,9	46	1,5
Pontecorvo	13.345	375	2,8	238	63,5	1,8	694	5,2
Alatri	26.848	503	1,9	340	67,6	1,3	846	3,2
Caserta	73.797	2.320	3,1	1.851	79,8	2,5	4.582	6,2
Orta di Atella	12.154	2.400	19,7	1.830	76,3	15,1	6.188	50,9
Napoli	1.035.835	18.873	1,8	8.895	47,1	0,9	17.336	1,7
L'Aquila	69.516	1.008	1,5	839	83,2	1,2	1.618	2,3
Isernia	21.007	314	1,5	216	68,8	1,0	202	1,0
Foggia	155.785	3.867	2,5	3.696	95,6	2,4	9.312	6,0
Andria	93.446	2.794	3,0	1.497	53,6	1,6	6.297	6,7
Bernalda	12.266	774	6,3	459	59,3	3,7	680	5,5
Grassano	5.929	191	3,2	130	68,1	2,2	371	6,3
Isola di Capo Rizzuto	12.721	1.856	14,6	1.620	87,3	12,7	1.472	11,6
Cutro	9.866	1.991	20,2	1.106	55,5	11,2	2.459	24,9
San Giovanni in Fiore	18.821	1.749	9,3	1.488	85,1	7,9	3.098	16,5
Reggio Calabria	180.158	2.464	1,4	1.313	53,3	0,7	5.391	3,0
Nardodipace	1.532	115	7,5	79	68,7	5,2	219	14,3
Enna	28.532	904	3,2	694	76,8	2,4	2.025	7,1
Barrafranca	13.466	1.331	9,9	632	47,5	4,7	2.124	15,8
Leonforte	14.407	1.228	8,5	623	50,7	4,3	1.924	13,4
Catenanuova	5.031	348	6,9	238	68,4	4,7	472	9,4
Agira	8.941	559	6,3	437	78,2	4,9	1.009	11,3
Centuripe	6.239	324	5,2	291	89,8	4,7	415	6,7
Catania (VII-IX-X)	64.379	2.352	3,7	2.165	92,0	3,4	8.397	13,0
Sassari	121.038	2.129	1,8	785	36,9	0,6	2.959	2,4
San Nicolò D'Arcidano	2.945	106	3,6	64	60,4	2,2	40	1,4
Oristano	33.066	801	2,4	527	65,8	1,6	1.407	4,3
Totale	2.361.782	55.522	2,4	34.730	62,6	1,5	85.818	3,6
Nord	217.793	2.050	0,9	1.466	71,5	0,7	2.415	1,1
Centro	143.112	2.674	1,9	1.789	66,9	1,3	3.406	2,4
Sud e isole	2.000.877	50.798	2,5	31.475	62,0	1,6	79.997	4,0

Fonte: Irs, Fondazione Zancan, Cles, 2001

Per quanto riguarda le caratteristiche delle oltre 25.000 famiglie in carico a fine 2000, il confronto con i dati ISTAT sulla distribuzione dei tipi di famiglia evidenzia che la sperimentazione ha interessato soprattutto famiglie (numerose) con figli, in particolare coppie con più di un figlio (64,2% delle famiglie beneficiarie). Accanto ad esse, si rileva un 14,6% di famiglie monogenitore. La presenza tra i beneficiari del RMI di questi tipi di famiglia è di molto superiore alla loro incidenza nel totale delle famiglie italiane, come mostra la tavola I.4. Ciò tuttavia non deve sorprendere: come mostrano da diversi anni le stime dell'ISTAT e i rapporti della Commissione, incluso il presente nella seconda parte, sono queste le famiglie tra le quali si concentra la povertà economica. Non va, inoltre, dimenticato che il decreto istitutivo della sperimentazione indicava nelle famiglie con figli minori, con anziani, o con invalidi, quelle cui essa doveva prioritariamente rivolgersi.

**Tavola I.4 - Famiglie beneficiarie RMI e famiglie residenti in Italia  
per tipologia e ampiezza (valori percentuali)**

	BENEFICIARI RMI <sup>(°)</sup>	RESIDENTI IN ITALIA <sup>(*)</sup>
Persona sola	13,6	23,3
Coppia con figli	64,2	44,7
Monogenitore	14,6	8,5
Coppia senza figli	5,4	20,3
Altro	2,2	3,2
Totale	100,0	100,0
1 componente	13,6	23,3
2 componenti	13,5	26,1
3 componenti	24,6	23,0
4 componenti	28,4	20,2
5 o più componenti	19,1	7,3
Totale	100,0	100,0

<sup>(°)</sup> Fonte: Irs, Fondazione Zancan, Cles, 2001

<sup>(\*)</sup> Fonte: Istat, Indagine Multiscopo, 2000.

Naturalmente, la distribuzione territoriale dei 39 comuni ha larga influenza: le famiglie con figli sono meno di un terzo al Nord e due terzi del totale al Sud, mentre le persone sole rappresentano in media tre casi in carico su dieci al Nord, e solo il 12% al Sud. Anche questo conferma le stime dell'ISTAT e della Commissione sulle caratteristiche delle famiglie e persone povere nelle diverse ripartizioni territoriali. La tavola I.5 presenta in dettaglio le caratteristiche delle famiglie assistite.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola I.5 - Composizione delle famiglie in carico al 31 dicembre 2000

COMUNE	NUMERO FAMIGLIE IN CARICO	NUMERO MEDIO MEMBRI PER NUCLEO	COMPOSIZIONE FAMILIARE (valori percentuali per riga)					
			di cui: soli	di cui: coppie senza figli	di cui: coppie con figli	di cui: coppie con figli e altri membri	di cui: monogeni- tore	di cui: altra tipologia
Nichelino	232	2,7	32,3	8,6	27,2	2,2	25,9	3,9
Limbiate	121	2,9	22,3	5,8	32,2	1,7	28,9	9,1
Cologno Monzese	124	2,4	38,7	7,3	30,6	1,6	20,2	1,6
Rovigo	137	2,0	47,4	5,1	19,7	2,2	16,8	8,8
Genova (Voltri/Pra)	325	2,8	23,4	9,2	26,8	1,5	36,6	2,5
Massa	543	2,4	36,2	6,2	25,0	2,4	27,0	3,3
Civita Castellana	131	2,3	29,0	7,6	29,8	1,5	31,3	0,8
Corchiano	18	n.d.	22,2	11,1	27,8	-	33,3	5,6
Monterosi	14	2,9	7,1	14,3	78,6	-	-	-
Onano	12	2,1	25,0	-	33,3	-	41,7	-
Gallese	20	2,0	4,0	-	3,0	-	3,0	-
Fabrica di Roma	38	2,4	18,4	18,4	21,1	5,3	36,8	-
Canepina	18	n.d.	27,8	16,7	5,0	-	5,6	-
Pontecorvo	238	2,9	20,6	4,6	58,8	9,7	6,3	-
Alatri	258	2,0	14,7	5,4	54,3	1,6	20,2	3,9
Caserta	1.476	2,0	24,0	3,5	44,5	7,0	17,8	3,2
Orta di Atella	1.768	3,1	20,7	8,9	62,7	-	6,6	1,1
Napoli	3.695	4,8	0,6	0,6	7,0	10,1	17,7	1,1
L'Aquila	607	n.d.	29,3	5,9	30,6	2,1	24,7	7,2
Isernia	202	3,6	12,9	9,9	46,0	2,5	19,8	8,9
Foggia	2.649	3,5	10,6	4,7	59,9	3,7	20,5	0,6
Andria	1.497	3,6	6,0	9,0	78,9	1,0	5,1	-
Bernalda	211	3,2	15,2	16,1	68,7	-	-	-
Grassano	130	2,6	37,7	-	62,3	-	-	-
Isola di Capo Rizzuto	1.472	n.d.	9,1	4,4	86,5	-	-	-
Cutro	1.106	2,8	34,4	8,0	49,0	-	5,7	2,9
San Giovanni in Fiore	1.095	2,9	22,9	6,8	54,5	0,1	12,0	3,7
Reggio Calabria	1.313	4,1	-	-	67,7	2,3	22,5	7,5
Nardodipace	60	3,1	13,3	6,7	71,7	-	8,3	-
Enna	694	n.d.	21,7	13,3	65,0	-	-	-
Barrafranca	632	3,3	9,2	12,2	69,1	1,6	7,4	0,5
Leonforte	623	2,9	17,8	6,3	67,9	2,1	5,5	0,5
Catenuova	160	2,9	23,8	8,1	49,4	0,6	15,6	2,5
Agira	364	3,1	31,6	11,8	52,5	-	4,1	-
Centuripe	150	2,8	21,3	10,7	52,0	-	12,0	4,0
Catania (VII-IX-X)	2.165	n.d.	4,0	5,4	62,9	6,6	19,6	1,6
Sassari	726	4,1	-	-	62,9	6,3	23,1	7,6
San Nicolò D'Arcidano	40	n.d.	9,5	3,6	75,0	11,9	-	-
Oristano	527	3,0	23,0	7,0	35,3	3,6	23,9	7,2
Totale	25.591	3,5	13,6	5,4	60,5	3,7	14,6	2,2
Nord	939	2,7	31,0	7,8	27,1	1,8	27,9	4,5
Centro	1290	2,7	27,2	6,4	38,5	3,4	22,2	2,3
Sud e isole	23.362	3,7	12,4	5,3	62,8	3,7	13,7	2,1

Fonte: Irs, Fondazione Zancan, Cles, 2001

### *Le attività di inserimento*

Per quanto riguarda i programmi di inserimento sociale, a dicembre 2000 risultavano inserite in programmi 37.087 persone<sup>10</sup>. Il tipo di programmi più diffuso è quello di integrazione socio-relazionale, in cui sono coinvolti 8.783 individui; tali programmi avevano in genere la finalità di promuovere l'inserimento sociale e il senso di appartenenza comunitario dei beneficiari, offrendo agli stessi l'occasione di entrare in contatto con ambienti sociali positivi e culturalmente stimolanti. Allo stesso tempo, l'obiettivo latente di tali attività era quello di offrire ai beneficiari e alle loro famiglie la possibilità di fruire di una serie di risorse del territorio, in grado di soddisfare alcune esigenze socio-relazionali dei nuclei e dei singoli individui. Sono stati realizzati a questo fine degli inserimenti in associazioni di volontariato, cooperative sociali, parrocchie e comunità terapeutiche, presso le quali gli utenti erano chiamati a svolgere attività di vario tipo: manutenzione degli impianti, cura del verde e delle attrezzature, attività di segreteria, ecc. In alcuni casi, gli utenti RMI sono stati chiamati ad impegnarsi direttamente a favore degli utenti ordinari di tali servizi, offrendo un sostegno agli operatori nel corso delle loro attività di assistenza. Un altro tipo di interventi che sono stati attuati in questo ambito da una decina di Comuni consiste nell'inserimento di giovani e minori, parenti di beneficiari RMI, in esperienze di educativa territoriale, Centri di Aggregazione Giovanile, ludoteche, ecc. Si tratta di attività che in alcuni comuni erano state già avviate indipendentemente dalla sperimentazione del RMI, grazie ai finanziamenti messi a disposizione dalla legge 285/97 sull'adolescenza e della legge 216/91 sulla prevenzione del coinvolgimento dei minorenni in attività criminali. Si è creata così una fruttuosa sinergia tra iniziative e attori diversi. In effetti, l'ambito minorile e giovanile è quello dove sono stati realizzati i casi più numerosi e significativi di messa in contatto del RMI con altri filoni progettuali finanziati da leggi nazionali.

Un secondo tipo di programmi di inserimento prevede attività di cura e sostegno intra-familiare, finalizzate sia al sostegno delle responsabilità genitoriali e familiari, specie in favore delle donne sole capofamiglia, sia all'avvio di percorsi terapeutici e di riabilitazione per singoli componenti della famiglia; questi programmi riguardano un totale di 7.351 persone, con una forte incidenza, come nel caso precedente, del comune di Napoli (oltre 5.000 casi). Qui in particolare gli obiettivi principali perseguiti sono stati a) *contenimento e riduzione del danno* per le famiglie multiproblematiche in condizione di cronicità tramite l'educazione e l'incoraggiamento all'igiene personale, alla cura del nucleo familiare, alla cura della salute all'igiene dell'abitazione e dell'ambiente, alla cura dei ritmi familiari e della vita scolastica dei minori, al rientro nella legalità tramite il pagamento di morosità esistenti (ben 1.487 interventi hanno riguardato quest'ultima voce); b) *socializzazione* per prevenire lo sviluppo di opportunità negative: cura della vita familiare, doposcuola, semi-convitto, attività sportive e gite per i bambini; recupero dell'obbligo scolastico per adolescenti e adulti, inserimento in comunità per tossicodipendenti, assistenza legale per separazioni o per la chiusura di procedimenti pendenti, gruppi di mutuo aiuto di genitori senza partner, sviluppo di servizi di prossimità sul modello degli asili condominiali e delle banche del tempo.

<sup>10</sup> Mancano i dati relativi al Comune di Catania, in estremo ritardo con gli aggiornamenti.

**Tavola I.6 - Nuclei familiari, beneficiari totali e inseriti in programmi  
al 31 dicembre 2000**

COMUNE	NUMERO FAMIGLIE IN CARICO	TOTALE	BENEFICIARI	% INSERITI SU
		BENEFICIARI	INSERITI IN PROGRAMMI	TOTALE BENEFICIARI
Nichelino	232	620	569	91,8
Limbiate	121	340	208	61,2
Cologno Monzese	124	307	151	49,2
Rovigo	137	250	164	65,6
Genova (Voltri/Pra)	325	898	457	50,9
Massa	543	1.288	1.180	91,6
Civita Castellana	131	303	156	51,5
Corchiano	18	43	18	41,9
Monterosi	14	14	14	100,0
Onano	12	25	16	64,0
Gallese	20	43	40	93,0
Fabrica di Roma	38	104	53	51,0
Canepina	18	46	18	39,1
Pontecorvo	238	694	232	33,4
Alatri	258	846	258	30,5
Caserta	1.476	4.582	386	8,4
Orta di Atella	1.768	6.188	648	10,5
Napoli	3.695	17.336*	17.336	100,0
L'Aquila	607	1.618	765	47,3
Isernia	202	202	202	100,0
Foggia	2.649	9.312	2.673	28,7
Andria	1.497	6.297	2.050	32,6
Bernalda	211	680	211	31,0
Grassano	130	371	121	32,6
Isola di Capo Rizzuto	1.472	1.472	306	20,8
Cutro	1.106	2.459	838	34,1
San Giovanni in Fiore	1.095	3.098	396	12,8
Reggio Calabria	1.313	5.391	2.668	49,5
Nardodipace	60	219	119	54,3
Enna	694	2.025	450	22,2
Barrafranca	632	2.124	792	37,3
Leonforte	623	1.924	311	16,2
Catenanuova	160	472	109	23,1
Agira	364	1.009	232	23,0
Centuripe	150	415	200	48,2
Catania (VII-IX-X)	2.165	8.397	1.200**	14,3
Sassari	726	2.959	798	27,0
San Nicolò D'Arcidano	40	40	28	70,0
Oristano	527	1.407	714	50,7
<b>Totali</b>	<b>25.591</b>	<b>85.818</b>	<b>37.087</b>	<b>43,2</b>
<i>Nord</i>	<i>939</i>	<i>2415</i>	<i>1549</i>	<i>64,1</i>
<i>Centro</i>	<i>1290</i>	<i>3406</i>	<i>1985</i>	<i>58,3</i>
<i>Sud e isole</i>	<i>23.362</i>	<i>79.997</i>	<i>33.553</i>	<i>41,9</i>

\*La cifra così elevata si riferisce in realtà al n° totale di componenti delle famiglie in carico (3.695), entro le quali almeno un componente è stato assegnato ad un assistente sociale e ad un tutor del Terzo settore, firmando il cosiddetto PACI (Patto di Aiuto Concordato ed Individualizzato)

\*\* Il valore al 31.12.00 non è stato fornito dal Comune. Il dato in tabella è dell'aprile 2000.



## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola I.7 (segue) - Singoli individui inseriti in programmi di inserimento al 31 dicembre 2000, per tipologia di programma seguito (valori assoluti e valori percentuali)

COMUNE	TIPOLOGIA DI PROGRAMMA SEGUITO												Totale					
	Occupazionale		Pubblica utilità		Formativo		Scolastico		Riabilitativo		Cura e sostegno familiare		Integrazione socio-reazionale		Altro programma		Inseriti	
	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%	V. A.	%
Isola di Capo Rizzuto	-	-	76	24,8	-	-	50	16,3	-	-	60	19,6	120	39,2	-	-	306	100
Cutro	-	-	500	59,7	-	-	300	35,8	4	0,5	24	2,9	10	1,2	-	-	838	100
San Giovanni in Fiore	-	-	104	26,3	101	25,5	115	29,0	-	-	76	19,2	-	-	-	-	396	100
Reggio Calabria	40	1,5	908	34,0	137	5,1	1.064	39,9	8	0,3	271	10,2	240	9,0	-	-	2.668	100
Nardodipace	-	-	60	50,4	-	-	14	11,8	16	13,4	10	8,4	19	16,0	-	-	119	100
Enna	-	-	359	79,8	14	3,1	-	-	11	2,4	21	4,7	45	1-	-	-	450	100
Barrafranca	-	-	420	53,0	35	4,4	45	5,7	32	4,0	80	10,1	180	22,7	-	-	792	100
Leonforte	-	-	157	50,5	45	14,5	-	-	-	-	51	16,4	25	8,0	33	10,6	311	100
Catananuova	-	-	67	61,5	-	-	-	-	8	7,3	3	2,8	31	28,4	-	-	109	100
Agira	130	56,0	40	17,2	-	-	-	-	-	-	62	26,7	-	-	-	-	232	100
Centuripe	16	8,0	84	42,0	1	0,5	25	12,5	9	4,5	30	15,0	35	17,5	-	-	200	100
Catania (VII-IX-X) (*)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1.200	100
Sassari	60	7,5	-	-	38	4,8	133	16,7	63	7,9	273	34,2	231	28,9	-	-	798	100
S. Nicolò D'Arcidano	-	-	27	96,4	-	-	1	3,6	-	-	-	-	-	-	-	-	28	100
Oristano	49	6,9	-	-	55	7,7	72	10,1	67	9,4	100	14,0	100	14,0	271	38,0	714	100
<b>Totali</b>	<b>5.360</b>	<b>14,9</b>	<b>3.457</b>	<b>9,6</b>	<b>4.152</b>	<b>11,6</b>	<b>5.192</b>	<b>14,5</b>	<b>843</b>	<b>2,3</b>	<b>7.351</b>	<b>20,5</b>	<b>8.783</b>	<b>24,5</b>	<b>749</b>	<b>2,1</b>	<b>37.087</b>	<b>100</b>

(\*) Valori non disponibili per il Comune di Catania. Il dato della colonna "Totale inseriti" si riferisce al mese di aprile 2000.

Fonte: Irs, Fondazione Zancan, Cles, 2001

Nel complesso, la quota delle attività di inserimento lavorativo è relativamente bassa (14,9%). Esse sono presenti in tutti i comuni del Nord e raramente al Sud, dove sono attuate spesso in forma *sui generis*. Valga per tutti il caso di Foggia, dove vengono indicati come occupazionali attività di orientamento formativo, che si traducono di fatto in un affiancamento a personale professionale in attività sociali in senso lato (assistenza domiciliare, manutenzione del verde, ecc.). Si segnala, infine la forte presenza, in tutto il Sud, di programmi di pubblica utilità. Viceversa, in alcuni comuni l'occasione del RMI ha stimolato la creazione di un servizio di inserimento lavorativo e di accompagnamento alla ricerca del lavoro particolarmente orientato ai soggetti deboli o con difficoltà il cui campo d'azione non si limita ai beneficiari del RMI.

La difficoltà ad attuare attività di inserimento lavorativo è strettamente legata non solo alla capacità progettuale e organizzativa degli operatori sociali, ma soprattutto alle condizioni del mercato del lavoro locale ed alla presenza e disponibilità degli attori economici: imprese, associazioni imprenditoriali e così via. Nei comuni più poveri e più piccoli spesso mancano risorse di questo tipo a tutti i livelli, segnalando come la dimensione comunale non sia sempre la più adeguata a far fronte a questo tipo di iniziative e obiettivi.

In alcuni progetti di inserimento si rilevano "circoli virtuosi" che potrebbero essere utilizzati come esempi di "buone pratiche". Ci riferiamo sia al ricorso a percorsi già avviati nell'ambito di altri progetti, sia all'impiego di alcuni beneficiari del RMI per favorire risposte a bisogni di altri beneficiari. Presso alcune amministrazioni comunali, ad esempio, alcuni beneficiari, o altri componenti del nucleo familiare, sono stati utilizzati dai Comuni in *attività di mutuo aiuto*, a favore di altri nuclei familiari in carico, in virtù della loro disponibilità, competenza e capacità professionali (es.: attività di doposcuola, intrattenimento dei bambini, accompagnamento, corsi di recupero della scolarità perduta, ecc.). Ciò ha innescato un doppio processo di riconoscimento e integrazione sociale: ha favorito la costruzione di reti comunitarie sanando, o prevenendo, fenomeni di isolamento; ha riconosciuto i beneficiari del RMI come soggetti attivi e competenti.

Alcuni progetti di inserimento si pongono come obiettivo finale la creazione di imprese, di cooperative o di altre forme di lavoro autonomo. Ad esempio all'Aquila un progetto rivolto a donne capofamiglia è indirizzato alla costituzione di una cooperativa per garantire il servizio di tele-assistenza agli anziani; a Caserta è previsto l'accesso al prestito d'onore e per l'acquisizione di licenze di commercio.

Anche i programmi di tipo formativo sono di qualità ed efficacia disuguale e non sembrano sempre avere obiettivi chiari. Questa etichetta copre un universo estremamente eterogeneo di progetti, che vanno dalla formazione/riqualificazione professionale in senso proprio alla formazione culturale e di animazione del tempo libero. Come nel caso dei progetti di inserimento lavorativo, essi spesso soffrono della assenza di agenzie e operatori professionalmente competenti a lavorare con soggetti adulti che vanno adeguatamente e attivamente sostenuti e accompagnati. Si ha l'impressione che spesso sia l'assistente sociale a doversi fare carico vuoi del progetto di inserimento lavorativo vuoi di quello formativo, nel migliore dei casi "smistando" le persone alle varie agenzie, ma senza trovare in esse una operatività all'altezza di quanto richiesto da una misura di questo genere.

Un discorso a parte va fatto per la formazione scolastica, in particolare per quanto riguarda i minori. Il sostegno e l'incentivazione alla frequenza della scuola e il contrasto al fenomeno della evasione, che è particolarmente consistente in alcune aree del Mezzogiorno e in gruppi sociali svantaggiati, era tra gli obiettivi di integrazione del RMI, anche come misura di prevenzione dalla esclusione sociale delle generazioni più giovani. Soprattutto nelle grandi città meridionali un notevole sforzo è stato fatto in questo senso, con l'effetto positivo di ridurre l'evasione scolastica e di sollecitare i genitori non solo ad investire nell'istruzione dei propri figli, ma talvolta a richiedere essi stessi attività di recupero di una formazione scolastica incompleta, anche se non sempre questa richiesta ha trovato accoglienza da parte delle istituzioni - scolastiche - a ciò preposte.

#### *I costi e il finanziamento della sperimentazione*

Le risorse complessivamente erogate, sotto forma di integrazione di reddito, alle famiglie nei 2 anni di sperimentazione ammontano a poco più di 426 miliardi, pari ad una erogazione media mensile, nel dicembre 2000, di poco superiore a 728.000 lire a famiglia (tavola I.8). Di queste risorse, oltre il 90%, pari a più di 390 miliardi, è stato trasferito ad integrazione dei redditi di beneficiari residenti nei Comuni del Sud e delle Isole, mentre la restante quota è stata distribuita nel Centro-Nord; occorre a questo proposito ricordare che ben 24 dei 39 Comuni oggetto della sperimentazione sono stati selezionati nel Mezzogiorno, per la particolare concentrazione, in questo contesto territoriale, di elevati livelli di povertà. Nel Mezzogiorno, inoltre, risultano localizzati Comuni quali Napoli, che da solo concentra circa la metà della popolazione residente nei 39 Comuni, oltre ad altre città, quali Reggio Calabria, Catania, Enna, Foggia. Considerati nel complesso i Comuni del Mezzogiorno totalizzano un numero di abitanti pari all'84,7% del totale della popolazione dei Comuni interessati dalla sperimentazione; si evidenzia, dunque, in essi, una maggiore densità di prese in carico rispetto al numero complessivo di abitanti. L'esame dell'incidenza, per macro-aree, del numero di famiglie in carico al 31 dicembre 2000, rispetto al numero di abitanti residenti, evidenzia, infatti, come al Sud tale indice si attesti all'1%, contro lo 0,6% del Centro-Nord.

L'assegnazione dei fondi ai Comuni è stata effettuata sulla base di indicatori statistici. A fronte delle discrepanze emerse in fase di attuazione tra stanziamenti stimati ed effettive necessità di spesa in ciascun Comune, è stata effettuata una redistribuzione tra Comuni, nel vincolo delle risorse complessivamente disponibili. A fine sperimentazione è possibile quantificare che oltre il 97% delle risorse complessivamente erogate alle famiglie è gravato sul Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, mentre la restante quota è stata sostenuta dalle singole amministrazioni comunali. Il decreto legislativo 237/98 disponeva, infatti, che i Comuni oggetto della sperimentazione contribuissero ai trasferimenti monetari integrativi del reddito fino ad un massimo del 10% delle risorse complessivamente erogate.

La compartecipazione ai finanziamenti della misura monetaria a carico dei Comuni è stata molto diversificata e fortemente dipendente dalle disponibilità di budget delle amministrazioni coinvolte. A fronte di una percentuale media a carico dei fondi comunali pari al 2,6%, sono ben 14 i Comuni, specialmente localizzati nel Centro-Sud, che non hanno partecipato ai finanziamenti, mentre altre 6 amministrazioni hanno una quota di

compartecipazione alla spesa inferiore al 3%. Al contrario, 2 comuni del Nord (Limbiate e Genova), 3 capoluoghi di provincia del Centro-Sud (L'Aquila, Catania e Foggia) e 5 dei 7 Comuni del viterbese si caratterizzano per una percentuale di spesa comunale sulla spesa totale uguale o superiore al 5%. Discorso a parte per Alatri e S. Nicolò d'Arcidano, gli unici 2 Comuni della sperimentazione che si sono attenuti al tetto massimo fissato dal decreto, partecipando ai trasferimenti economici per il 10% della spesa totale.

La compartecipazione finanziaria dei Comuni ha senz'altro consentito di responsabilizzarli e coinvolgerli nell'attuazione della misura, di più di quanto accadrebbe se il loro ruolo fosse stato esclusivamente quello di ridistribuire dei fondi stanziati dallo Stato, ma ha creato in alcuni casi problemi gestionali e amministrativi per i quali non avevano le risorse interne, non solo finanziarie, adeguate. Ciò vale soprattutto per i piccoli comuni, rimandando ancora una volta alla questione della individuazione di una unità territoriale e organizzativa adeguata per gestire una misura così complessa.

Oltre alle risorse erogate alle famiglie, il decreto 237/98 stabilisce anche che i costi di gestione relativi all'organizzazione del servizio, inclusi quelli di predisposizione e realizzazione dei programmi di integrazione sociale, siano a totale carico dei Comuni. Le informazioni disponibili sui costi di gestione della sperimentazione sono rappresentate dalle stime di spesa forniteci dagli stessi Comuni e riguardanti il personale e altre voci di spesa. Si tratta dunque di informazioni in parte disomogenee, per l'utilizzo di criteri diversi di imputazione dei costi, ma che offrono comunque delle indicazioni di massima. La gestione della sperimentazione ha comportato, oltre alle spese per il personale, anche l'acquisto di attrezzature e l'ammmodernamento della dotazione tecnica (in particolare hardware e software informatici), spese postali e tipografiche (per la pubblicizzazione e le comunicazioni inerenti la misura), e la copertura assicurativa di collaboratori e utenti inseriti in attività socialmente utili.

Nel complesso, per i 32 Comuni che hanno indicato le stime dei costi di gestione della sperimentazione, tali costi ammontano a circa 10 miliardi e mezzo, di cui quasi 6 miliardi per le spese per il personale e la restante parte riguardante le altre spese. Va per altro osservato che mentre i comuni, per lo più nel Centro-Nord - che avevano già un sistema articolato di assistenza hanno potuto contare su risorse sia tecniche, che di personale, che di relazioni inter-istituzionali già esistenti, sia pure da integrate, o ri-orientare. Ciò significa anche che parte di questi costi, in particolare quelli per il personale, erano già comunque sostenuti dai comuni e fanno parte dei costi complessivi di gestione delle attività di assistenza. Viceversa nei comuni con scarsa o nulla tradizione nelle politiche assistenziali si è trattato di costruire spesso da zero uffici e competenze. Perciò i "costi di impianto" della misura sono stati più elevati anche se le risorse messe concretamente a disposizione per i beneficiari sono più ridotte.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola I.8 - Spesa per l'erogazione monetaria nel biennio 1999- 2000, al 31 dicembre 2000.

COMUNE	EROGAZIONE MEDIA MENSILE (dicembre 2000)	SPESA PER L'EROGAZIONE MONETARIA DELL'RMI			RISORSE		RISORSE A SALDO [E=D-A]	
		COMPLESSIVE [A]	A CARICO DEI FONDI COMUNALI [B]	A CARICO DEI FONDI MINISTERIALI [C]	STANZIATE DAL MINISTERO [D]	[C]/[A] %		[D]/[A] %
Nichelino	659.168	3.515.018.900	45.066.721	3.469.952.179	1,28	98,72	3.978.000.000	462.981.100
Limbiate	755.874	1.601.648.519	79.881.823	1.521.766.696	4,99	95,01	2.041.000.000	439.351.481
Cologno Mse	516.129	1.333.020.000	53.323.600	1.279.696.400	4,00	96,00	3.138.000.000	1.804.980.000
Rovigo	574.886	1.820.317.494	67.349.558	1.752.967.936	3,70	96,30	2.700.426.000	880.108.506
Genova (Voti/Pra)	665.971	4.581.562.500	300.000.000	4.281.562.500	6,55	93,45	4.630.000.000	48.437.500
Massa	767.956	10.418.915.668	396.000.000	10.022.915.668	3,80	96,20	10.753.457.000	334.541.332
Civita Castellana	716.900	2.062.000.000	19.000.000	2.043.000.000	0,92	99,08	2.328.894.000	266.894.000
Corchiano	685.526	220.846.115	13.297.740	207.548.375	6,02	93,98	276.997.000	56.150.885
Monterosi	287.500	258.914.540	13.171.500	245.743.040	5,09	94,91	245.744.000	-13.170.540
Onano	1.456.550	204.228.900	18.847.500	185.381.400	9,23	90,77	190.064.000	-14.164.900
Gallese	621.687	311.913.715	24.000.000	287.913.715	7,69	92,31	287.914.000	-23.999.715
Fabbrica di Roma	776.894	1.045.450.000	30.450.000	1.015.000.000	2,91	97,09	1.015.149.000	-30.301.000
Canepina	549.847	257.020.050	-	257.020.050	-	100,00	268.761.000	11.740.950
Pontecorvo	819.669	3.896.375.208	-	3.896.375.208	-	100,00	3.779.764.000	-116.611.208
Alatri	770.183	4.408.909.205	441.375.933	3.967.533.272	10,01	89,99	4.081.181.000	-327.728.205
Caserta	650.945	22.957.660.706	410.400.000	22.547.260.706	1,79	98,21	22.746.032.000	-211.628.706
Orta di Atella	856.057	22.141.043.686	-	22.141.043.686	-	100,00	26.036.813.000	3.895.769.314
Napoli	1.193.975	89.016.012.150	1.591.031.800	87.424.980.350	1,79	98,21	92.736.955.000	3.720.942.850
L'Aquila	400.468	9.668.864.349	548.898.000	9.119.966.349	5,68	94,32	9.446.907.000	-221.957.349
Isernia	1.521.636	2.683.480.538	78.159.627	2.605.320.911	2,91	97,09	3.222.000.000	538.519.462
Foggia	382.678	39.007.206.098	2.437.950.380	36.569.255.718	6,25	93,75	39.441.110.000	433.903.902

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola. I.8 (segue)- Spesa per l'erogazione monetaria nel biennio 1999- 2000, al 31 dicembre 2000

COMUNE	EROGAZIONE		SPESA PER L'EROGAZIONE MONETARIA DELL'RMI			RISORSE		RISORSE A SALDO [E=D-A]
	MEDIA MENSILE (dicembre 2000)	COMPLESSIVE [A]	A CARICO DEI FONDI COMUNALI [B]	A CARICO DEI FONDI MINISTERIALI [C]	[B]/[A] %	[C]/[A] %	STANZIATE DAL MINISTERO [D]	
Andria	641.414	18.714.494.625	935.764.000	17.778.730.625	5,00	95,00	20.347.437.000	1.632.942.375
Bernalda	672.636	3.991.277.101	-	3.991.277.101	-	100,00	4.115.703.000	124.425.899
Grassano	744.258	2.364.643.546	-	2.364.643.546	-	100,00	2.497.519.000	132.875.454
Isola di Capo Rizzuto	n.d.	21.238.096.350	-	21.238.096.350	-	100,00	33.477.149.000	12.239.052.650
Cutro	778.104	19.642.863.613	-	19.642.863.613	-	100,00	20.104.346.000	461.482.387
S. Giov. in Fiore	695.280	17.128.062.890	-	17.128.062.890	-	100,00	17.627.048.000	498.985.110
Reggio Calabria	928.208	21.743.696.576	-	21.743.696.576	-	100,00	23.599.626.000	1.855.929.424
Nardodipace	1.402.533	915.190.000	-	915.190.000	-	100,00	1.177.000.000	261.810.000
Enna	662.824	12.565.082.000	607.228.000	11.957.854.000	4,83	95,17	11.957.854.000	-607.228.000
Barrafranca	854.763	13.324.360.120	-	13.324.360.120	-	100,00	13.947.853.000	623.492.880
Leonforte	856.939	11.173.416.029	325.439.301	10.847.976.728	2,91	97,09	15.383.544.000	4.210.127.971
Catananuova	893.750	3.306.215.000	5.601.000	3.300.614.000	0,17	99,83	4.028.697.000	722.482.000
Agira	723.135	4.775.975.128	-	4.775.975.128	-	100,00	5.040.000.000	264.024.872
Centuripe	839.147	2.980.494.000	149.024.000	2.831.470.000	5,00	95,00	4.439.832.000	1.459.338.000
Catania (VII-IX-X)	600.461	31.066.000.000	2.485.280.000	28.580.720.000	8,00	92,00	32.077.542.000	1.011.542.000
Sassari	1.334.165	14.082.962.058	-	14.082.962.058	-	100,00	25.683.020.000	11.600.057.942
San Nicolò D'Arcidano	959.050	783.372.143	78.336.613	705.035.530	10,00	90,00	1.386.379.000	603.006.857
Oristano	626.394	5.294.144.919	-	5.294.144.919	-	100,00	6.003.068.000	708.923.081
Totali	728.518	426.500.754.439	11.154.877.096	415.345.877.343	2,62	97,38	476.238.785.000	49.738.030.561
Nord	642.798	12.851.567.413	545.621.702	12.305.945.711	4,25	95,75	16.487.426.000	3.635.858.587
Centro	767.751	23.084.573.401	956.142.673	22.128.430.728	4,14	95,86	23.227.925.000	143.351.599
Sud e isole	729.883	390.564.613.625	9.653.112.721	380.911.500.904	2,47	97,53	436.523.434.000	45.958.820.375

Fonte: Fondazione Zancan Cles, 2001

*I primi esiti*

Il primo obiettivo del RMI è il contrasto alla povertà sotto forma di sostegno al reddito. Perciò la sua efficacia va misurata innanzitutto in rapporto al grado di miglioramento delle condizioni di vita quotidiana dei beneficiari, della loro capacità di far fronte ai loro bisogni di sussistenza: pagare l'affitto, avere una dieta adeguata, mandare i figli a scuola anziché farli lavorare precocemente e in nero, non fare debiti e così via. Anche l'obiettivo dell'inserimento sociale, se ha nell'accesso al lavoro delle persone adulte uno strumento essenziale, non si esaurisce in questo. Di più l'inserimento lavorativo, per essere efficace, richiede sia un investimento nel capitale umano, quindi può comportare tempi lunghi (per completare o aggiornare la formazione, ad esempio), sia adeguate condizioni di contesto dal lato della domanda di lavoro. E' bene ricordare, da questo punto di vista, che il RMI non è una politica del lavoro e non può sostituirsi a una politica del lavoro. Anche le attività di inserimento lavorativo, che come si è rilevato sopra vanno molto incrementate, non possono sostituirsi a politiche del lavoro, né possono sostituire o surrogare agenzie del lavoro assenti o inefficienti.

Per questi motivi, non si può valutare l'efficacia della misura, tanto più a soli due anni di distanza dalla sua messa in opera, solo, o prevalentemente, sulla base dei tassi di uscita dalla stessa. Essi tuttavia costituiscono un indicatore importante, da considerare insieme a quelli che riguardano altri aspetti delle condizioni di vita dei beneficiari.

A fine dicembre 2001, circa il 10% dei nuclei beneficiari del RMI sono "usciti" dalla misura. Le "dimissioni" possono evidentemente essere il risultato di processi diversi: a) superamento della condizione di bisogno; b) abbandono dei programmi di inserimento; c) altro motivo (cambio di residenza, decesso, ecc.). Come si vede in tavola I.9, la maggior parte delle uscite dalla misura ricadono nel primo tipo (1.718). Si tratta di un dato che andrebbe naturalmente verificato e controllato nel tempo, in quanto è facile intuire che i benefici vengono prodotti in un lasso temporale che va necessariamente oltre quello dei due anni di sperimentazione. Va inoltre aggiunto che, come è segnalato anche da indagini effettuate in altri paesi e di tipo comparato, le durate di permanenza in una misura di assistenza economica sono tanto più lunghe, in assenza di vincoli temporali, quanto più dura è la situazione di svantaggio<sup>11</sup>. Dato che il RMI seleziona individui e famiglie in situazione di grave deprivazione economica e in generale con un ridotto capitale sociale, non è sorprendente che la maggior parte dei suoi beneficiari fruisca ancora della misura a due anni dall'inizio, tanto più per la concentrazione nelle aree del paese economicamente meno dinamiche. Tenuto conto della scarsità di progetti di inserimento lavorativo soprattutto nel Mezzogiorno, si conferma la necessità di integrare più sistematicamente il RMI con le iniziative di sviluppo locale e i loro diversi attori. Resta comunque il fatto che quasi 900 individui hanno trovato un'occupazione: circa il 16% di coloro che hanno seguito programmi di inserimento occupazionale. Anche se alcuni operatori, specie in Sicilia, negano una correlazione tra inserimento in RMI e nuova occupazione, molti altri affermano che non si può negare che l'inserimento di soggetti svantaggiati in un percorso

<sup>11</sup> È quanto è emerso, ad esempio, da una ricerca comparativa su sei diversi paesi europei, cfr. Saraceno C. (a cura) *Social Assistance Dynamics. National and local poverty regimes*, Bristol, Policy Press, in corso di stampa. Si veda anche Walker R. e Shaw A., "Escaping from Social Assistance in Great Britain", in L. Leisering e R. Walker, *The Dynamics of Modern Society. Poverty, Policy and Welfare*, Bristol, The Policy Press, 1998.

di promozione sociale possa avere quantomeno determinato una spirale positiva in termini di motivazione alla ricerca di una forma di occupazione e una maggiore attenzione alle opportunità provenienti dal mercato del lavoro. Il positivo sbocco lavorativo, però, si verifica quasi sempre al Nord, confermando quanto si osservava sopra sia sulla maggiore disponibilità di programmi mirati di inserimento lavorativo e di formazione professionale, sia soprattutto sulla esistenza di un mercato del lavoro più dinamico, che perciò può integrare più facilmente le persone in difficoltà una volta che queste riescano ad ottenere le risorse e i sostegni necessari a valorizzare le proprie capacità.

Esiti positivi che non hanno comportato ancora il raggiungimento della autonomia economica, ma che possono preconstituire una delle condizioni necessarie e più in generale segnalano il raggiungimento di migliori competenze sociali nel medio periodo, riguardano i percorsi formativi: 2.344 beneficiari che non avevano completato la scuola dell'obbligo hanno conseguito il diploma di licenza elementare/media, e 3.588 hanno conseguito un diploma/attestato formativo di base professionale. Una verifica successiva porterebbe sicuramente ad un aumento considerevole degli esiti positivi raggiunti: alla fine di dicembre 2000, oltre 900 persone erano ancora coinvolte in attività di recupero scolastico; a ciò va aggiunta la già ricordata attività di contrasto alla evasione scolastica e di sostegno alla frequenza per i minori in età scolare.

Ulteriori elementi evidenziano la positività dei percorsi avviati: almeno 800 famiglie (in particolare a Foggia, Genova, Catania, Napoli) sono rientrate dalle morosità e dagli arretrati di pagamento degli affitti e delle utenze; in diverse città del Sud è stata segnalata una diminuzione dei fenomeni di micro-criminalità contestualmente all'introduzione del RMI (Napoli, Foggia, Reggio Calabria). E' stato inoltre possibile prendere in carico dell'assistenza pubblica molti soggetti che non beneficiavano precedentemente di alcun aiuto: persone senza dimora, ex detenuti, persone non autosufficienti.

Il Rapporto dell'Istituto di valutazione infine segnala effetti "qualitativi" che non emergono dai numeri. Essi riguardano aspetti di cui hanno parlato molti operatori, funzionari dei servizi, le stesse famiglie beneficiarie, relativamente a un recupero di dignità, di autostima, una capacità a "rimettersi in gioco" che il RMI ha indotto. Questi effetti, oltre ad essere positivi in sé, possono innescare processi benefici di lungo periodo sia per i singoli individui e famiglie che sulle loro comunità nel complesso.

I dimessi per abbandono dei programmi di inserimento sono invece 445. Si tratta di casi estremi, in cui la mancata partecipazione ha determinato la sospensione del beneficio. Il rapporto di valutazione segnala che tale provvedimento è generalmente sgradito alle amministrazioni comunali, che preferiscono ricorrere in prima battuta a sanzioni più morbide, come richiami verbali o convocazione in Comune.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Tavola I.9 - Nuclei familiari presi in carico e successivamente usciti dalla misura e beneficiari secondo alcune misure di esito raggiunte, al 31 dicembre 2000**

COMUNE	DOMANDE ACCOLTE 1999-2000	% NUCLEI USCITI/ DOMANDE ACCOLTE	NUCLEI FAMILIARI USCITI NEL CORSO DELLA SPERIMENTAZIONE PER MOTIVO (valori assoluti)			SINGOLI BENEFICIARI SECONDO ALCUNE MISURE DI ESITO E DI PROGRAMMI SEGUITI (valori assoluti)		
			superamento condizione di bisogno	abbandono	altro motivo	trovato occupazione	diploma scolastico	diploma professionale
Nichelino	352	34,1	62	38	20	91	37	37
Limbiate	148	18,2	13	10	4	12	13	34
Cologno Monzese	212	41,5	33	19	36	37	4	8
Rovigo	217	14,7	-	13	19	42	2	16
Genova (Voltri/Pra)	537	37,6	144	33	25	50	3	6
Massa	834	32,1	106	110	52	65	20	
Civita Castellana	186	25,3	42	-	5	10	1	28
Corchiano	37	35,1	8	4	1	8	-	2
Monterosi	19	26,3	3	1	1	-	-	-
Onano	20	40,0	5	1	2	2	2	-
Gallese	29	31,0	3	6	-	5	-	1
Fabrica di Roma	58	34,5	11	7	2	8	-	2
Canepina	28	46,4	11	1	1	6	-	3
Pontecorvo	238	10,5	25	-	-	-	5	3
Alatri	340	28,8	71	4	23	10	-	4
Caserta	1.851	20,3	50	25	300	12	20	-
Orta di Atella	1.830	3,4	32	-	30	-	68	180
Napoli	8.895	1,1	86	-	10	286	1.461	843
L'Aquila	839	30,8	185	66	7	100	-	167
Isernia	216	5,1	5	5	1	-	-	-
Foggia	3.696	2,2	7	44	31	7	161	1.808
Andria	1.497	6,0	23	10	57	-	68	333
Bernalda	459	11,8	17	16	21	-	40	-
Grassano	130	33,1	40	-	3	-	-	-
Isola di Capo Rizzuto	1.620	-	-	-	-	-	-	-
Cutro	1.106	0,9	10	-	-	20	201	-
San Giovanni in Fiore	1.488	26,4	387	-	6	-	76	-
Reggio Calabria	1.313	2,8	32	-	5	8	25	10
Nardodipace	79	24,1	9	9	1	-	-	-
Enna	694	-	-	-	-	41	-	14
Barrafranca	632	36,1	7	5	216	-	10	35
Leonforte	623	1,4	9	-	-	-	-	-
Catenanuova	238	32,8	43	-	35	-	-	-
Agira	437	16,7	3	-	70	-	20	20
Centuripe	291	48,5	138	2	1	-	25	1
Catania (VII-IX-X)	2.165	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Sassari	785	7,5	29	10	20	-	33	5
San Nicolò D'Arcidano	64	6,3	4	-	-	4	-	-
Oristano	527	14,6	65	6	6	49	49	28
Totale	34.730	9,7	1.718	445	1.011	873	2.344	3.588
Nord	1.466	32,0	252	113	104	232	59	101
Centro	1.789	28,3	285	134	87	114	28	43
Sud e isole	31.475	7,5	1.181	198	820	527	2.257	3.444

*Elementi di valutazione*

Come si è visto, il rapporto dell'Istituto di valutazione sulla sperimentazione del RMI restituisce un quadro articolato e complesso del processo messi in moto nell'ottobre del 1998; la lettura di questo documento mette in luce alcuni punti nodali per una eventuale messa a regime della misura.

L'aspetto più importante che emerge riguarda la fattibilità del RMI. Sembra infatti che, nonostante le difficoltà connesse alla prima attuazione di una misura totalmente nuova nell'ambito del sistema di assistenza italiano, tutti e 39 i comuni siano riusciti nell'intento, risolvendo - anche se in modi e tempi diversi - i problemi che si sono presentati. La sperimentazione attuata, dunque, sembra dimostrare che è possibile introdurre anche in Italia una misura nazionale di garanzia del reddito di ultima istanza.

Il secondo aspetto di rilievo è che la sperimentazione, mettendo in luce i punti critici nell'attuazione del RMI, ha fornito anche indicazioni chiare su quali siano le possibili soluzioni per superare tali criticità; in altre parole, è ora possibile una riflessione più fondata sulle caratteristiche che la misura definitiva dovrà avere, e su quali debbano essere i percorsi migliori di attuazione.

I suggerimenti emersi dalla sperimentazione sono particolarmente preziosi. Non va dimenticato, infatti, che mentre gli obiettivi perseguiti erano come si è detto ambiziosi, l'Istituto si è trovato ad intervenire su consolidate arretratezze. Era quindi scontato che sulla sperimentazione gravassero tutti i limiti e i ritardi di una parte consistente del nostro sistema di *welfare* e che essa non potesse realizzare senza difficoltà l'Istituto, che è parte di una trasformazione più generale del sistema, quale la recente Legge quadro 328/2000 prospetta. Tanto più che la sperimentazione è stata collocata prevalentemente in contesti dove alta era la domanda, e dove l'offerta di servizi e di risorse presentava carenze quantitative e qualitative pregresse. Si è cioè realizzata in contesti di accentuata difficoltà, che avrebbero richiesto consistenti e tempestivi interventi di sostegno ai servizi locali direttamente coinvolti. L'opera di monitoraggio e consulenza svolta dal Dipartimento degli Affari Sociali è stata sicuramente importante, ma da sola non poteva sopperire a carenze organizzative e professionali. Anche alcuni ritardi nell'organizzare i corsi di formazione per gli operatori coinvolti non ha giovato alla tempestiva messa a punto di un metodo di lavoro adeguato, specie nei contesti in cui esso era di fatto del tutto nuovo.

Entrando nel merito dei risultati, i principali aspetti positivi emersi nella sperimentazione riguardano soprattutto il miglioramento dei rapporti tra cittadini e istituzioni, il giudizio positivo pressoché unanime espresso dai beneficiari, il consolidamento e l'arricchimento delle reti di rapporto esistenti tra attori diversi del pubblico e del privato e l'impulso all'ulteriore collaborazione; i maggiori punti critici, invece, sono relativi alle difficoltà nella gestione amministrativa ed organizzativa, ed ai progetti di inserimento. Si può comunque affermare che, a fronte delle difficoltà manifestatesi, nella maggior parte dei 39 Comuni dove la sperimentazione si è realizzata è stato dato inizio ad un percorso di sviluppo, apprezzato dagli operatori stessi dei servizi, dai dirigenti, dai soggetti del territorio. Grazie all'impegno di molti operatori e funzionari, il RMI è riuscito a proporsi come misura affidabile di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Si è iniziato dunque un cammino assai significativo, e la storia di questi due anni di sperimentazione è stata ricca di avvenimenti per i 39 Comuni.

L'attività di valutazione ha individuato alcune *condizioni generali per lo sviluppo e il consolidamento della misura* in vista della sua generalizzazione. Occorrerà prestare particolare attenzione a:

- l'affidabilità ed il rigore nell'accesso alla misura, con attenzione all'accertamento dei requisiti e alla loro verifica nel tempo. Ciò è richiesto anche da ragioni di equità: perché l'istituto possa mantenere effettivamente un carattere *universalistico*, è necessario che vi accedano solo coloro che rientrano nei requisiti fissati;
- il livello organizzativo e professionale del RMI, con adeguata articolazione di scala e qualità rispetto alla domanda, reale e potenziale. Ciò chiama in causa in particolare il livello di intervento, almeno di ambito, con i necessari accordi fra i Comuni, nonché la necessità di adeguate risorse amministrative e professionali operanti all'interno del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali. In particolare, si richiede un *sostegno alla professionalità dei dirigenti e degli operatori*, comunali e della rete, nonché l'allestimento di *sistemi informativi* che consentano monitoraggio, valutazione, confronti tra le diverse esperienze locali.
- la qualità dei programmi di inserimento e lo sviluppo delle reti di sostegno. I programmi devono essere personalizzati, coerenti con i bisogni rilevati e gli impegni concordati, e devono godere di opportuni sostegni all'interno delle stesse istituzioni pubbliche e nell'ambito della rete dei soggetti che operano sul territorio. Ciò chiama in causa la necessità di *incentivare collaborazioni fra enti e servizi diversi*: entro il sistema pubblico, con adeguati accordi quadro a livello nazionale, regionale, provinciale fra i ministeri, gli assessorati, gli enti interessati; fra il sistema pubblico, le organizzazioni *non profit*, le imprese private.

Tali considerazioni si basano sull'esame delle diverse fasi del processo di attuazione della misura nei 39 Comuni, secondo i punti chiave di seguito individuati.

*a) L'accesso alla misura: verifica dei criteri di ammissibilità e controlli*

La definizione di criteri di ammissibilità al godimento della prestazione, di calcolo del reddito e la gestione degli accertamenti rappresentano attività che hanno richiesto un grosso dispendio di energie da parte delle amministrazioni comunali e che hanno comportato non poche difficoltà e problemi, spesso risolti in maniera diversa a seconda della diversa capacità organizzativa dei Comuni. L'analisi ha permesso di evidenziare criteri condivisi e situazioni particolari in base alle soluzioni adottate. Essi sono sintetizzati nel prospetto I.1, insieme alle proposte avanzate dall'Istituto di Valutazione.

Con riferimento al vincolo della residenza quasi tutti i Comuni si sono attenuti al dettato legislativo, anche se da alcuni responsabili comunali intervistati è emersa la necessità di rendere questo requisito meno restrittivo e più flessibile, per commisurararlo ai reali bisogni del territorio: la perplessità ha riguardato soprattutto la penalizzazione di cittadini extracomunitari e/o senza dimora. A questo proposito l'Istituto di valutazione suggerisce che la soluzione potrebbe essere quella di ridurre il periodo di residenza indispensabile per l'accesso al beneficio, o di introdurre specifiche clausole di prevalenza del domicilio sulla residenza anagrafica come requisito di ammissibilità per queste tipologie di utenza (l. 1228/54).

Ai fini del calcolo del reddito diversi Comuni hanno stabilito ulteriori detrazioni, oltre all'abbattimento del 25% del reddito da lavoro previsto dalla normativa e dell'importo degli assegni non fiscalmente imponibili (assegni familiari, assegno per il terzo figlio, assegno di maternità per le donne che non ricevono l'indennità di maternità). In particolare pressoché tutti i comuni hanno definito una detrazione in riferimento al canone di locazione, al mutuo e ad altre spese. L'abbattimento più frequentemente previsto ha riguardato il canone di locazione, detratto da circa la metà dei Comuni considerati per un ammontare variabile dalle 700.000 lire di Nichelino (TO) alle 300.000 lire di diversi Comuni del Centro-Sud. La decisione di tenere conto del costo dell'affitto costituisce di fatto una positiva correzione al decreto legislativo che istituiva la sperimentazione. Questo, infatti, mentre escludeva il valore della casa in proprietà, se abitazione principale, fino ad una soglia da definire da parte delle singole amministrazioni, nulla diceva sulle spese di affitto, producendo di fatto una sperequazione a sfavore dei più poveri, che non possiedono la casa in cui abitano. Il raggio di variazione nell'importo riconosciuto può corrispondere ad un diverso costo della locazione nelle varie aree territoriali. Tuttavia meriterebbe di essere analizzato e regolato sul piano normativo con chiarezza, in modo di evitare abusi o discrezionalità.

Alcuni Comuni hanno inoltre previsto l'abbattimento del 25% del reddito da pensione. A tale proposito la Commissione concorda con l'osservazione dell'Istituto di valutazione che l'equiparazione del reddito da pensione al reddito da lavoro non è, in questo caso, giustificata. L'abbattimento del 25% del reddito da lavoro risponde infatti alla intenzione di valorizzare la partecipazione al lavoro, attenuando eventuali effetti disincentivanti e, allo stesso tempo, riconoscendo che chi lavora ha dei costi di produzione del reddito di cui occorre tener conto. Tutto ciò non ha corrispondenza quando si tratta di redditi da pensione.

Per quanto riguarda la situazione patrimoniale, essa è stata considerata come criterio di esclusione/inclusione a seconda della tipologia e dell'ammontare delle voci che la compongono. Il decreto 237 risulta rigido, stabilendo che la titolarità di patrimoni mobiliari o immobiliari, esclusa l'unità adibita ad abitazione principale, costituisce motivo di esclusione. Molti Comuni hanno però deciso di "allargare le maglie" della legge: in circa la metà dei Comuni considerati la titolarità di un patrimonio mobiliare di modesta entità (fino a 5 milioni di lire) così come la proprietà di terreni di modesto valore commerciale, non hanno costituito una preclusione all'accesso.

La decisione di detrarre o meno l'affitto dal calcolo del reddito, l'importo riconosciuto, il valore massimo della casa di abitazione in proprietà che non viene tenuto in considerazione, il trattamento più o meno rigido nei confronti della proprietà di fondi agricoli, il riconoscimento o meno di specifiche spese, e così via, definiscono soglie differenziate di inclusione/esclusione. Per contenere una possibile eccessiva differenziazione, ed al contempo riconoscere la diversità sia del costo della vita nelle varie aree del paese, che la diversità dei bisogni delle famiglie e delle persone a seconda delle loro circostanze, l'Istituto di valutazione suggerisce l'opportunità di definire a livello nazionale una soglia di integrazione spettante a tutti (livello essenziale di intervento), prevedendo la possibilità di elevarla con scelte e conseguenti finanziamenti effettuati a livello regionale o locale.

Il prospetto I.1 sintetizza in modo schematico le osservazioni proposte dall'Istituto di valutazione su questo punto.

**Prospetto I.1 Punti di attenzione e proposte in tema di definizione  
e verifica dei criteri di ammissibilità**

PUNTI DI ATTENZIONE	PROPOSTE E INDICAZIONI
<b>Determinazione della situazione anagrafica e patrimoniale</b>	<p>In generale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ridefinizione, a livello nazionale, dei criteri di accesso per un contenimento e una omogeneizzazione dei margini di discrezionalità a livello locale;</li> <li>▪ specificazione, a livello locale, dei criteri di accesso attraverso i Piani di Zona (art.19 L.328);</li> <li>▪ potenziamento, a livello comunale, della professionalità nella gestione della misura (es. messa in comune di un repertorio di buone prassi per il contenimento dei margini di differenziazione dei trattamenti, attività di formazione degli operatori, ecc).</li> </ul> <p>In particolare:</p> <p>a. <i>Residenza</i> - riduzione del periodo di residenza indispensabile per l'accesso al beneficio e introduzione di specifiche clausole di prevalenza del domicilio sulla residenza anagrafica, rilevanti soprattutto per determinate tipologie di utenza (es. extra-comunitari); estensione della priorità di accesso ai senza fissa dimora (art. 22, comma 2a l.328/2000);</p> <p>b. <i>Patrimonio mobiliare</i> - La titolarità di un c/c bancario o postale di modesta entità (fino a 5 milioni) non dovrebbe costituire una preclusione all'accesso al RMI (deroga all'art. 6, comma 4);</p> <p>c. <i>Patrimonio Immobiliare</i> - La titolarità di un terreno improduttivo o di modesto valore commerciale non dovrebbe costituire una preclusione all'accesso al RMI (deroga all'art. 6, comma 4).</p>
<b>Determinazione della situazione reddituale</b>	<p>In generale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ ridefinizione, a livello nazionale, dei criteri di calcolo del reddito in base alla l.328/2000, in particolare con riferimento all'Isee;</li> <li>▪ contenimento ed omogeneizzazione dei margini di discrezionalità a livello locale basati su criteri certi che tengano conto dei differenziali di costo della vita;</li> <li>▪ maggiore qualificazione dell'intervento a livello nazionale, regionale e locale, mediante la specificazione dei livelli di assistenza ad esempio attraverso i Piani di Zona (art.19 L.328);</li> <li>▪ potenziamento della professionalità nella gestione della misura (es. messa in comune di un repertorio di buone prassi per il contenimento dei margini di differenziazione dei trattamenti, attenzione alle attività di formazione degli operatori, ecc).</li> </ul> <p>In particolare:</p> <p>a. <i>Affitto/Mutuo</i> - indicazione di bande di oscillazione commisurate ai differenziali di costo della vita, annualmente rivedibili;</p> <p>b. <i>Pensione</i> - da considerare per intero (100%) ai fini del calcolo dell'integrazione spettante.</p>

La serietà delle verifiche e dei controlli nell'applicazione della norma appare importante ai fini di una equa applicazione della misura. Negli accertamenti i 39 Comuni si sono comportati in maniera differente, con riferimento sia all'oggetto della verifica, che ai tempi, che alle eventuali collaborazioni avviate con gli attori del territorio. Alcuni Comuni hanno fatto coincidere gli accertamenti con la fase istruttoria (*ex ante*), mentre altri hanno rimandato i controlli a dopo il giudizio di ammissibilità (*ex post*); alcune amministrazioni comunali hanno svolto solo accertamenti anagrafici, mentre altre hanno fatto verifiche approfondite anche sulla situazione economico-patrimoniale del potenziale beneficiario; alcuni hanno sottoscritto protocolli di intesa con gli attori del territorio procedendo ad accertamenti più intrusivi, altri si sono limitati all'auto-certificazione dei richiedenti l'integrazione. Il prospetto I.2 sintetizza i problemi emersi e le proposte dell'Istituto di valutazione.

L'esempio più significativo è dato dal lavoro sommerso. Mentre alcuni Comuni lo hanno subito, senza molto reagire, altri hanno cercato di farlo emergere attraverso la richiesta di documentazione ulteriore a sostegno dell'auto-certificazione o attraverso un processo di negoziazione tra utente e assistente sociale, volto a creare una relazione fiduciaria che consentisse di rilevare il reddito non dichiarato; altri ancora sono intervenuti attraverso visite domiciliari dell'operatore o della polizia municipale al fine di appurare la reale situazione del nucleo in questione. Un'ulteriore strada (utilizzata da alcuni Comuni) per disincentivare eventuali comportamenti opportunistici è consistita nell'uso strumentale di programmi di inserimento ben definiti e monitorati che prevedono l'impegno quotidiano del soggetto in determinate ore della giornata, risultando poco compatibili con lo svolgimento di "lavoro nero". Secondo l'Istituto di valutazione potrebbe essere una buona strategia per far emergere eventuali altri "impegni" non dichiarati.

Altro tema è quello dell'auto-certificazione, che produce risparmi di tempo da una parte, ma aggrava le amministrazioni comunali di controlli aggiuntivi su di essa, e che è stata trattata in modo diverso da parte dei 39 Comuni. Durante la fase di sperimentazione sono stati pochi i Comuni che hanno adeguatamente informato i beneficiari del rischio di sanzione penale connesso ad una falsa dichiarazione. Una maggiore responsabilizzazione dei beneficiari nei confronti del rischio di dichiarazioni mendaci, all'atto della sottoscrizione dell'impegno, potrebbe fungere da efficace deterrente.

La questione relativa alle competenze negli accertamenti è un altro punto cruciale emerso con forza dall'analisi. Alcuni Comuni, ad esempio, pur essendo a conoscenza di redditi da lavoro irregolare, non li hanno presi in considerazione, perché convinti che la loro emersione non fosse di loro competenza. Una riflessione sulla riduzione dei margini di discrezionalità nell'applicazione della norma e sull'opportuna attivazione di altri soggetti (Guardia di Finanza, Inps, ecc.) appaiono indispensabili in vista della generalizzazione della misura.

In generale i Comuni, specialmente quelli di piccole dimensioni, non si sono dimostrati attrezzati ad affrontare il tema dei controlli e non solo per carenze professionali e di organico, ma anche e soprattutto per carenze strutturali: le amministrazioni comunali di dimensioni più ridotte sono anche quelle maggiormente in balia di comportamenti opportunistici da parte dei beneficiari e meno in grado di far

fronte a pressioni dirette e personalizzate da parte dei non beneficiari. Occorre, dunque, arrivare ad un potenziamento del lavoro di rete sul territorio, attraverso la formalizzazione di accordi ad hoc tra i soggetti esterni al Comune a vario titolo coinvolti nelle attività di verifica e controllo, oltre che attraverso l'agevolazione di controlli incrociati tra i vari uffici comunali.

### Prospetto I.2 Punti di attenzione e proposte relativamente all'attività di controllo

PUNTI DI ATTENZIONE	PROPOSTE E INDICAZIONI
Controlli e accertamenti	<p>In generale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Contenimento ed omogeneizzazione dei margini di discrezionalità a livello locale;</li> <li>▪ Sottoscrizione di accordi quadro a livello nazionale, regionale, provinciale, per assicurare una collaborazione tra le diverse istituzioni e gli organismi competenti.</li> </ul> <p>In particolare:</p> <p>a. <i>Auto-certificazione</i> - necessità di maggiore informazione e responsabilizzazione dei beneficiari nei confronti del rischio di sanzione penale connesso ad una dichiarazione mendace; necessità di un maggior coinvolgimento del personale comunale nella fase di "accompagnamento" alla compilazione;</p> <p>b. <i>Lavoro sommerso</i> - necessità di considerarlo, per quanto possibile, ai fini del calcolo dell'integrazione spettante, arrivando ad assegnare, se del caso, un <i>reddito irregolare presunto</i> o un <i>reddito minimo d'ufficio</i>; nel caso di situazioni dubbie appare sensato procedere alla considerazione del tenore di vita come indice del livello reddituale o patrimoniale, analizzata anche con visite domiciliari degli operatori e dei vigili per l'osservazione della situazione reale.</p> <p>c. <i>Collaborazioni</i> - potenziamento del lavoro di rete sul territorio, attraverso la formalizzazione di accordi ad hoc (convenzioni, protocolli d'intesa, ecc.) con i soggetti esterni al Comune (privato sociale, imprese profit, ecc.) per la segnalazione dei casi dubbi; necessità di garanzia, da parte di alcuni soggetti coinvolti negli accertamenti, di una maggiore sistematicità e rapidità nelle operazioni (Catasto, Ufficio Tecnico Erariale); sviluppo di controlli incrociati a livello delle singole amministrazioni comunali, ad esempio attraverso l'agevolazione delle compatibilità informatiche tra i diversi sistemi di gestione delle informazioni (anagrafe, servizi sociali, ufficio ICI, Catasto, ecc.).</p>

#### *b) Sostenibilità organizzativa e professionale*

Il RMI deve essere sostenibile dal punto di vista organizzativo, deve poter contare su condizioni che ne rendano possibile l'attuazione, e su queste condizioni sviluppare percorsi positivi di collaborazione con la comunità locale e con i possibili partner nei programmi di inserimento. Il prospetto I.3 sintetizza i principali problemi emersi e le proposte avanzate dall'Istituto di valutazione.

Una distinzione di ordine generale, quella tra *Comuni del Nord e del Sud*, ha avuto un peso rilevante nel corso della sperimentazione sotto almeno due aspetti: specialmente al Sud e nei Comuni più grandi si è verificata una *sotto-dotazione di organico* di varia entità; solo in pochi casi (e soprattutto al Nord) si è fatto fronte al consistente carico di lavoro attraverso l'impiego di nuovo personale, solitamente a contratto. Inoltre i Comuni del Nord e i capoluoghi di provincia del Centro hanno potuto contare su relazioni più strette con gli attori del territorio (ASL, Centri Lavoro, Province, cooperative sociali), mentre al Centro-sud si sono registrati un maggior numero di tentativi non andati a buon fine, che hanno evidenziato carenze tanto nella rete relazionale che nell'impegno di soggetti esterni.

Il problema della complessità gestionale della sperimentazione è emerso con maggior forza nei Comuni di più ampie dimensioni, dove si è posta l'esigenza di un maggior decentramento delle funzioni per la gestione dei programmi, accompagnata, però, da interventi di omogeneizzazione delle metodologie professionali.

Nel caso dei Comuni limitrofi di piccole dimensioni, il tentativo di creare esperienze associative non ha riscontrato successi anche a causa dei differenti approcci nei confronti della misura (in particolare nelle province di Viterbo e di Enna). I principi dettati dalla L.328/2000 dovrebbero da questo punto di vista fornire un quadro di riferimento normativo sistematico in questa direzione.

Dal punto di vista organizzativo, la sperimentazione ha toccato aspetti di ruolo professionale e di dotazione di organico. Il lavoro amministrativo e quello sociale sono stati diversamente interpretati: in alcuni Comuni hanno rappresentato le fasi di un unico percorso in cui tutto il personale si è reso competente per agire in ciascuna di esse; in altri hanno rappresentato due percorsi distinti in carico a diversi settori del Comune stesso. La distinzione, se gestita attraverso modelli collaborativi e interazioni corrette, ha favorito il lavoro permettendo lo svilupparsi di competenze specifiche e integrate con le altre tipologie dell'intervento sociale.

Occorre poter contare su professionalità amministrative e sociali tra loro coordinate e su una funzione di promozione, coordinamento, consulenza e sviluppo a sostegno degli operatori territoriali integrati nella realizzazione di un istituto fortemente innovativo. Ciò può avvenire, a livello di ambito (ex-lege 328), attraverso l'individuazione di soluzioni organizzative che assicurino una funzione di indirizzo e promozione di cui una misura innovativa necessita e che mettano in grado il servizio sociale professionale e gli altri operatori a diretto contatto con l'utenza di utilizzare questa misura con le altre risorse a disposizione per la gestione dei progetti personalizzati. Non si deve infatti creare alcun servizio RMI, ma promuovere e supportare la valorizzazione dell'istituto all'interno del sistema integrato dei servizi sociali.

Occorre anche sviluppare le attività di *front-office* nei *punti di accesso* e di prima informazione al pubblico, a carattere generale, e cioè riferiti al sistema integrato dei servizi.

Il numero e la gravità dei casi seguiti dai singoli operatori condiziona l'intensità della loro attività e le possibilità di svolgere opportune azioni di progettazione, definizione del contratto, accompagnamento personalizzato. Sembra opportuna da questo punto di vista l'attenzione ai carichi di lavoro per ciascun operatore, tenendo comunque conto dell'ampia varietà dei casi e dell'ampia differenza nel tempo richiesto per affrontarli.

Diversi Comuni inoltre non hanno adottato il programma di gestione dei dati appositamente predisposto dall'ISTAT, preferendo utilizzare fogli elettronici di più agevole e immediato utilizzo, dando l'impressione talvolta di attribuire scarsa importanza ad una funzione informativa non limitata ai soli aspetti di rendicontazione. Ciò ha limitato anche l'attività di valutazione e di confronto tra le diverse esperienze; tale limite andrebbe affrontato tempestivamente nella seconda sperimentazione per un'opportuna messa a regime con la generalizzazione dell'istituto.

### Prospetto I.3 Principali problemi organizzativi e proposte dell'Istituto di valutazione

PUNTI DI ATTENZIONE	PROPOSTE E INDICAZIONI
<b>Ambito istituzionale e funzioni di responsabilità</b>	<p>a. Gestione della misura al di sopra di soglie dimensionali minime, entro gli ambiti territoriali ex L. 328/2000, costituiti dall'aggregazione di più Comuni di dimensioni ridotte, da Comuni medio-grandi o da sub-aree nelle città più grandi;</p> <p>b. Collegamenti tra le politiche sociali, del lavoro, della formazione professionale;</p> <p>c. Attivazione di una funzione di promozione, coordinamento, consulenza e accompagnamento degli operatori impegnati nella attuazione del Rmi, affidata a personale qualificato.</p>
<b>Ruoli professionali e carichi di lavoro</b>	<p>d. Potenziamento del personale impegnato nella gestione della misura e riorganizzazione delle metodologie operative dei servizi interessati;</p> <p>e. Distinzione dei ruoli e delle competenze tra personale tecnico ("sociale") e personale amministrativo, pur nel coordinamento e nell'integrazione delle funzioni;</p> <p>f. Sviluppo di opportuni iter formativi e di aggiornamento (art. 12 l.328/2000).</p>
<b>Organizzazione del RMI</b>	<p>g. Rafforzamento di <i>punti di accesso</i> a bassa soglia, che costituiscano punto informativo e insieme punto di raccolta e primissimo vaglio delle domande;</p> <p>h. Predisposizione, a livello di ambito, di <i>uffici RMI</i> di "secondo livello", in posizione di <i>staff</i> alla direzione della rete dei servizi, che supportino la promozione della misura e il confronto e la comunicazione interprofessionale.</p>
<b>Monitoraggio e sistema informativo</b>	<p>i. Messa a punto e sperimentazione di software omogenei e di facile utilizzo, adeguati sia alla gestione amministrativa che al monitoraggio dell'intervento, in previsione di una loro messa a regime con la generalizzazione dell'istituto (art. 21 L. 328/2000);</p> <p>j. Avvio di una specifica attività di accompagnamento all'utilizzo del software.</p>

#### *c) Qualità dei programmi di inserimento e sviluppo delle reti di sostegno*

Affinché il RMI non si riduca alla sola erogazione di un sussidio, occorre prestare particolare attenzione ai percorsi di inserimento, che debbono essere personalizzati, coerenti con i bisogni rilevati e gli impegni concordati, e godere di specifici sostegni istituzionali e non. Una difficoltà di ordine generale, emersa in più della metà dei Comuni,

riguarda proprio le funzioni di coordinamento della rete e dei progetti, che necessita di una attività di ricerca, presa di contatti, programmazione, coordinamento. La tabella 11 sintetizza i principali problemi emersi e le proposte dell'Istituto di Valutazione.

#### Prospetto I.4 I programmi di inserimento: problemi emersi e proposte dell'Istituto di Valutazione

PUNTI DI ATTENZIONE	PROPOSTE E INDICAZIONI
Analisi della domanda, definizione dei programmi, accompagnamento	a. Maggiore strutturazione dei contratti e dei percorsi di inserimento con la sperimentazione di linee guida; b. Individuazione di adeguate e qualificate risorse professionali per l'accompagnamento e il tutoraggio; c. Contenimento dei tempi che intercorrono tra l'inizio delle erogazioni monetarie e l'avvio dei programmi di inserimento; d. Determinazione, nei programmi di inserimento, di opportune scadenze, da definirsi caso per caso, a seconda dei problemi, dei bisogni, della loro gravità, delle prospettive di fuoriuscita dallo stato di emarginazione; determinazione di criteri di riferimento, in relazione alle tipologie più ricorrenti di bisogno.
Sviluppo di reti di sostegno ai programmi di inserimento	e. Potenziamento delle collaborazioni tra le diverse funzioni in seno all'ente locale (servizi alla persona, lavoro, formazione professionale, educazione); f. Potenziamento delle collaborazioni con gli attori del territorio (anche tramite protocolli di intesa) e collegamenti con le politiche e i programmi già in essere (FSE, Equal, L.285, L.216, politiche della formazione professionale, politiche attive del lavoro, ecc); g. Potenziamento del ruolo delle Regioni e delle Province nell'offerta di formazione di base e di riqualificazione professionale (destinazione di posti ad hoc per i beneficiari RMI nei corsi di formazione, assegnazione di crediti formativi ecc.); h. Promozione di momenti di confronto tra i Comuni, in merito ai problemi incontrati nell'attuazione.
Sostegno ai processi decisionali e alle metodologie professionali	i. Attivazione di percorsi di formazione del personale e di accompagnamento della fase di avvio della misura; j. Elaborazione di linee guida e protocolli operativi per la gestione professionale dei contratti e dei programmi con i beneficiari; k. Elaborazione di strumenti di valutazione e indicatori per il controllo di gestione e per la valutazione di efficacia delle attività realizzate (ex L. 328/2000, art. 6 comma 3).

*Stima del costo della misura*

La Legge quadro 328/2000 per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali prevede la generalizzazione del RMI a conclusione della sperimentazione (art. 23). Dal punto di vista finanziario, l'Istituto di valutazione stima, sulla base dei dati della sperimentazione, un fabbisogno tra i 4300 e i 5700 miliardi di lire, a seconda della deducibilità o meno del canone di affitto nella ricostruzione dei redditi delle famiglie beneficiarie, con un effetto di sostituzione rispetto ad attuali spese degli enti locali stimabile con grande approssimazione fra i 600 e gli 800 miliardi, e comunque distribuito in modo assai difforme sul territorio, con una forte concentrazione al Nord.

Si tratta di una cifra non dissimile da quella di 4.200 miliardi prevista nel disegno di Legge Finanziaria per il 2002 per l'aumento delle pensioni più basse. A questo proposito vanno fatte due osservazioni. La prima è che quando a suo tempo venne indicata la cifra di 500.000 lire (poi divenute 520.000 per tenere conto della inflazione) come soglia di reddito mensile per accedere al RMI e allo stesso tempo come importo massimo da erogare nel caso di una persona sola, il riferimento era all'assegno sociale, l'unica misura di reddito minimo allora (e tuttora) esistente a livello nazionale, limitatamente alle persone ultrasessantacinquenni. Nel 1997 l'importo mensile dell'assegno sociale era di 498.700 lire per 13 mensilità (pari a 539.500 lire al mese per 12 mesi). La stessa legge finanziaria che istituì la sperimentazione, e quelle successive, hanno progressivamente alzato l'importo massimo dell'assegno sociale fino a raggiungere le 742.000 mila lire per 12 mensilità nel 2001<sup>12</sup>. Lo scarto tra le due soglie della povertà – per gli anziani da un lato, per le persone in età da lavoro e i loro figli dall'altro –, implicite negli importi sopra indicati, si è così allargato in modo consistente. Ciò pone non solo un problema di equità, ma anche di adeguamento dell'art. 23 della legge 328, ove si dice che il RMI a regime dovrebbe assorbire anche le pensioni e assegni sociali. Non è pensabile, infatti, ipotizzare una riduzione di assegni pensionistici ritenuti da tutti fin troppo modesti – tanto è vero che la Finanziaria 2002 prevede addirittura un loro ulteriore aumento.

Al di là della questione del finanziamento, nel disegnare la messa a regime del RMI (per altro indicata come “buona pratica” nel Piano di azione nazionale per l'inclusione sociale presentato a Bruxelles nel giugno 2001), occorrerà che essa sia inserita in modo organico nel nuovo quadro normativo e di rapporto tra i diversi livelli di governo, già presente nella legge 328 e poi esplicitato con più forza nella riforma costituzionale in senso federalista. Di conseguenza, la messa a regime del RMI dovrà essere prevista dalle politiche sociali di competenza dei governi locali, ai diversi livelli. Ciò significa che i piani di zona dovranno definire anche in tema di RMI i livelli essenziali, tanto di ordine amministrativo che professionale, le forme di collaborazione tra soggetti di diversa natura (favorendo rapporti produttivi fra piani di zona, patti territoriali, programmi di attività dei distretti sanitari e relativi attori), le eventuali integrazioni (a carico dei bilanci locali) per tenere conto della diversità del costo della vita, i sistemi di monitoraggio, oltre ad individuare l'ambito territoriale e amministrativo minimo di riferimento più adeguato al fine di evitare le disfunzioni emerse dalla sperimentazione.

<sup>12</sup> L'importo massimo è di 758.000 lire mensili per dodici mensilità, se il pensionato ha più di 75 anni.

PAGINA BIANCA

### I.3 UN BILANCIO DELLE POLITICHE DI TRASFERIMENTI MONETARI A SOSTEGNO DELLE FAMIGLIE

Nel Rapporto 2000 si era sottolineato come l'orientamento dei governi della passata legislatura avesse privilegiato l'uso dello strumento delle detrazioni fiscali per effettuare politiche di redistribuzione monetaria. Quali politiche di contrasto della povertà sono successivamente state messe in atto e quali orientamenti sono stati seguiti nella Finanziaria per il 2001 e in quella appena presentata per il 2002? In che modo e in quale misura essi si raccordano con gli orientamenti di più lungo termine di ridisegno degli strumenti di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiare?

#### *La performance dei programmi di spesa vigenti*

*L'Assegno per il Nucleo familiare (ANF).* Il 2001 non ha apportato modificazioni di rilievo a questo programma, che continua a rappresentare, dal punto quantitativo, il cardine dei programmi di spesa per assistenza. Sono state effettuate infatti solo le tradizionali rivalutazioni dei limiti degli scaglioni. La normativa relativa è stata invece modificata per gli aspetti relativi al finanziamento: con la Finanziaria per il 2001 si è infatti operata un'ulteriore riduzione di 8 decimi di punto delle aliquote contributive relative all'ANF, in attuazione delle indicazioni contenute nel Patto sociale per lo sviluppo del dicembre 1998. L'aliquota a carico dei datori relativa all'ANF è quindi ora pari a soli 1,68 punti percentuali. La riduzione dell'aliquota si è tradotta integralmente in riduzione del costo del lavoro e non ha avuto effetti sulle retribuzioni nette.

Qualora si giungesse in tempi ragionevoli alla completa fiscalizzazione dei contributi sociali destinati al finanziamento dell'ANF, verrebbe meno ogni remora alla ridefinizione di un istituto che presenta finalità e disegno poco trasparenti e potrebbe porsi l'obiettivo di una riforma complessiva della materia, superando il carattere categoriale dell'ANF.

*L'Assegno per nuclei con almeno tre minori (A3F) e Assegno di maternità (AM).* L'ultima parte del 2000 e il primo semestre dell'anno in corso hanno registrato novità significative per i due nuovi istituti di sostegno della famiglia con prevalenti funzioni di contrasto della povertà (l'A3F e l'AM) erogati in modo condizionato al livello della condizione economica misurata dall'Indicatore della Situazione Economica (ISE).

Con la manovra finanziaria per il 2001 l'importo dell'assegno di maternità per le madri che non godono di alcuna garanzia assicurativa è passato da 300 mila lire a 500 mila lire mensili (per cinque mensilità). Il provvedimento fa seguito ad analogo provvedimento per il 2000 che aveva esteso la platea delle aventi diritto (non solo le donne residenti cittadine italiane ma anche quelle comunitarie o in possesso di carta di soggiorno e prive

di tutela economica della maternità) e i casi in cui l'assegno poteva essere concesso (oltre alla nascita di un figlio, anche l'adozione di minore o l'affidamento pre-adoattivo). La Finanziaria per il 2001 estende inoltre la tutela della maternità e gli assegni al nucleo familiare agli iscritti alla gestione separata dell'Inps (lavoratori atipici) nelle forme e con le modalità già in vigore per i lavoratori dipendenti.

La Legge finanziaria per il 2001 ha anche rivisto le soglie di reddito, determinate in base all'ISE, che permettono alle famiglie povere e numerose di accedere all'A3F. Con riferimento a una famiglia di 5 componenti, ad esempio, il limite al di sotto del quale si gode dell'assegno in misura piena (200 mila mensili per 13 mensilità annue) passa da 30,8 milioni a 33,4 milioni, mentre per valori dell'ISE superiori ad esso, ma inferiori a 36 milioni, l'assegno è erogato *in misura pari alla differenza tra la soglia di 36 milioni e l'ISE del beneficiario*. Poiché la normativa precedentemente in vigore prevedeva, al di sopra di 30,8 milioni, l'erogazione dell'assegno *solo in misura pari alla metà della predetta differenza*, il nuovo provvedimento premia, almeno in termini relativi, i nuclei con un ISE superiore a 30,8 milioni, per i quali l'importo dell'assegno aumenta, mentre penalizza quelli con un ISE inferiore a 30,8 milioni, il cui assegno rimane invariato. Inoltre nell'intervallo di ISE compreso tra 33,4 e 36 milioni il trasferimento integra il reddito al 100%, intensificando quindi l'effetto di trappola della povertà.

Il governo Amato sembrava quindi orientato ad un graduale potenziamento di questi due istituti. Nella Finanziaria per il 2002 attualmente in discussione, essi non compaiono tra quelli da potenziare.

Nel corso del 2001 si sono resi disponibili primi dati che consentono di formulare qualche considerazione sul peso e sulla performance di questi programmi. Le informazioni, raccolte dall'Osservatorio sulle famiglie e sulle politiche locali di sostegno alle responsabilità familiari, sono di fonte Inps, che ha la responsabilità di effettuare i pagamenti ai beneficiari<sup>13</sup>.

La tavola I.10 presenta il numero degli assegni erogati per i due istituti distribuiti per regione e l'importo complessivo erogato, per il 1999 e il 2000. Nel 1999 hanno usufruito dell'A3F 235 mila famiglie, mentre 84 mila madri hanno goduto dell'assegno di maternità. Nell'anno successivo i beneficiari sono saliti a 289 e 139 mila rispettivamente. Sul complesso delle famiglie italiane l'A3F ha interessato nel 2000 l'1,3% delle famiglie, mentre l'AM ha raggiunto lo 0,64%.

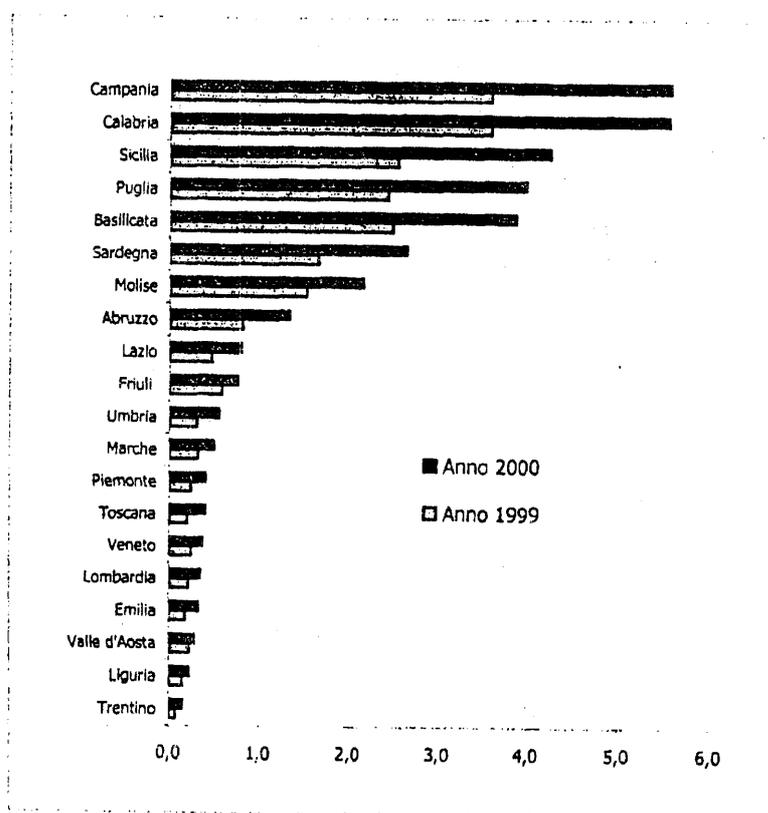
La spesa erogata nel 1999 è di 538 miliardi per l'A3F e di 85 miliardi per l'AM. Nel 2000 la spesa per A3F e AM sono salite rispettivamente a 584 e 224 miliardi. Molto rilevante è l'incremento della spesa per il secondo istituto, spiegato in parte dall'aumento delle prestazioni unitarie, ma anche, e soprattutto, dall'avvio lento di questo programma nel primo anno di applicazione. Dato che si tratta di una prestazione che va richiesta, è probabile che molte madri che si trovano al di fuori sia del circuito assistenziale che di quello previdenziale non abbiano percepito subito di aver diritto a questa misura. Man mano che l'informazione è divenuta più capillare le domande sono aumentate.

<sup>13</sup> La Commissione ringrazia l'Osservatorio per averle concesso l'utilizzo dei dati. Ringrazia in particolare Raffaele Lelleri per il lavoro di elaborazione degli stessi.

I due istituti, in ogni caso, hanno impegnato modeste risorse finanziarie, a causa degli stringenti vincoli posti dal limite dell'ISE prefissato per la definizione dell'insieme dei beneficiari.

Pur entro questi forti vincoli, le figure I.1 e I.2, che illustrano la distribuzione regionale della spesa e dei beneficiari, mostrano il forte carattere redistributivo di questi due istituti; in particolare del primo, testimoniato dalla diffusione dei benefici relativamente più intensa nelle regioni meridionali, ove sono più presenti le famiglie numerose, come è illustrato dalle statistiche dell'Istat riprese nella parte seconda di questo rapporto.

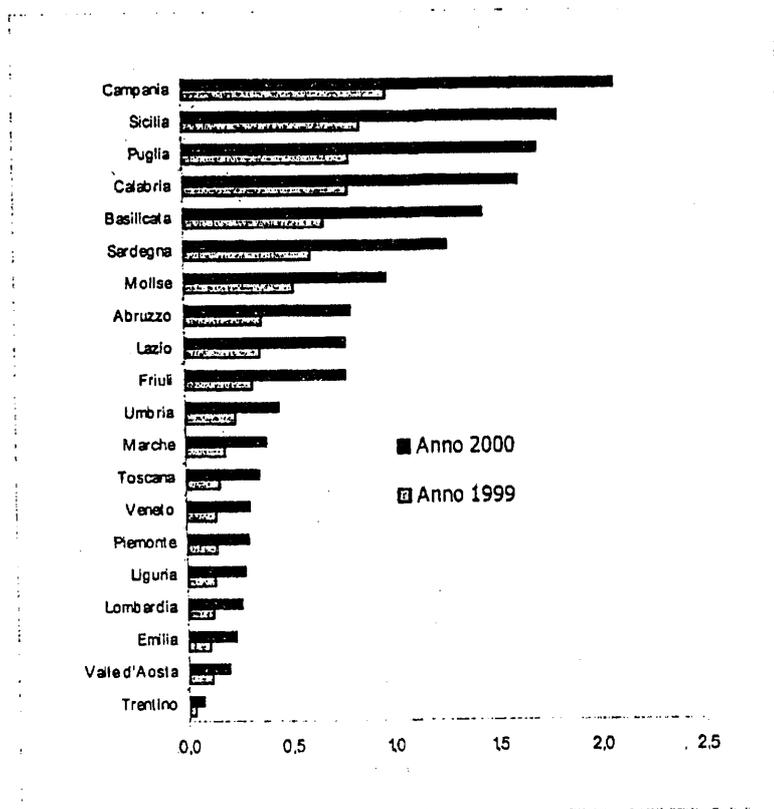
**Figura I.1 – Famiglie beneficiarie dell'Assegno al terzo figlio, A3F**  
*Quota percentuale sul totale delle famiglie residenti*



Circa l'80% dei beneficiari e della spesa sono concentrati in 6 regioni: Campania, Sicilia, Puglia, Calabria, Basilicata e Sardegna. La concentrazione nelle regioni meridionali è più accentuata per l'assegno per l'A3F che non per l'AM, come è naturale attendersi in considerazione della diversa natura e finalità del secondo istituto.

Il carattere fortemente selettivo e mirato dei due programmi, in particolare dell'A3F, consente quindi di raggiungere una notevole efficienza nel contrasto della povertà.

**Figura I.2 – Famiglie beneficiarie dell'Assegno di maternità, AM**  
*Quota percentuale sul totale delle famiglie residenti*



L'esiguità degli esborsi finanziari potrebbe suggerire l'opportunità di un allargamento dei limiti di condizione economica, quanto meno con riferimento ai criteri di determinazione della condizione economica e all'eventuale estensione anche ai nuclei con due figli minori. Non si può tuttavia non segnalare la insoddisfazione per la coesistenza di una pluralità di istituti disegnati in modo scarsamente coerente. La più appropriata direzione di riforma dovrebbe essere il generale riordino dei trasferimenti monetari, che coinvolga anche l'ANF e l'RMI, attui un'integrazione con lo strumento delle detrazioni fiscali per familiari a carico e realizzi una più chiara distinzione degli obiettivi di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari.

## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola I.10 - Beneficiari e spesa per A3F e AM per regione. Anni 1999/2000

REGIONE	ASSEGNO ALLE FAMIGLIE CON ALMENO TRE MINORI				ASSEGNO DI MATERNITÀ			
	Famiglie beneficiarie		Spesa		Famiglie beneficiarie		Spesa	
	Valori assoluti (in migliaia)	% sul totale famiglie residenti	Spesa (in miliardi)	% sul totale della spesa	Valori assoluti (in migliaia)	% sul totale famiglie residenti	Spesa (in miliardi)	% sul totale della spesa
<b>Anno 1999</b>								
Piemonte	4,5	0,25	8,7	1,6	2,7	0,15	2,7	3,2
Valle d'Aosta	0,1	0,23	0,3	0,1	0,1	0,12	0,1	0,1
Lombardia	8,3	0,22	16,7	3,1	4,8	0,13	4,8	5,6
Liguria	1,1	0,15	2,4	0,5	1,0	0,14	1,0	1,2
Veneto	4,3	0,25	8,8	1,6	2,5	0,15	2,5	2,9
Friuli Venezia Giulia	1,1	0,59	2,1	0,4	0,6	0,33	0,6	0,7
Trentino	0,4	0,08	0,9	0,2	0,2	0,04	0,2	0,2
Emilia Romagna	3,0	0,18	6,5	1,2	1,7	0,11	1,7	2,0
Toscana	2,9	0,21	6,5	1,2	2,3	0,16	2,3	2,7
Marche	1,7	0,32	3,8	0,7	1,0	0,19	1,0	1,2
Umbria	1,0	0,31	2,2	0,4	0,8	0,24	0,8	0,9
Lazio	9,4	0,47	21,2	4,0	7,2	0,36	7,3	8,6
Abruzzo	3,8	0,82	8,8	1,6	1,7	0,37	1,8	2,1
Molise	1,9	1,53	4,0	0,7	0,6	0,53	0,7	0,8
Campania	70,4	3,59	167,2	31,1	19,5	0,99	19,8	23,3
Basilicata	5,3	2,50	12,1	2,3	1,4	0,68	1,4	1,7
Puglia	33,9	2,45	76,3	14,2	11,2	0,81	11,3	13,3
Calabria	25,4	3,59	57,5	10,7	5,6	0,80	5,7	6,7
Sicilia	46,8	2,55	110,1	20,5	15,7	0,86	15,9	18,6
Sardegna	9,5	1,66	21,5	4,0	3,5	0,61	3,5	4,1
<b>Totale Italia</b>	<b>234,8</b>	<b>1,08</b>	<b>537,6</b>	<b>100,0</b>	<b>84,2</b>	<b>0,39</b>	<b>85,1</b>	<b>100,0</b>
<b>Anno 2000</b>								
Piemonte	7,6	0,42	10,1	1,7	5,6	0,31	7,1	3,1
Valle d'Aosta	0,2	0,29	0,3	0,1	0,1	0,20	0,1	0,1
Lombardia	13,1	0,35	18,3	3,1	9,9	0,27	12,5	5,6
Liguria	1,8	0,24	2,6	0,4	2,1	0,29	2,7	1,2
Veneto	6,3	0,38	9,2	1,6	5,3	0,32	6,6	3,0
Friuli Venezia Giulia	1,4	0,77	2,0	0,3	1,4	0,78	1,7	0,8
Trentino	0,8	0,16	1,1	0,2	0,4	0,08	0,5	0,2
Emilia Romagna	5,4	0,33	7,5	1,3	3,9	0,24	5,0	2,2
Toscana	5,7	0,41	7,6	1,3	4,9	0,35	6,3	2,8
Marche	2,7	0,50	4,0	0,7	2,1	0,40	2,7	1,2
Umbria	1,7	0,56	2,6	0,4	1,4	0,46	1,8	0,8
Lazio	16,0	0,81	22,7	3,9	15,4	0,78	19,7	8,7
Abruzzo	6,3	1,34	9,7	1,7	3,8	0,81	4,8	2,1
Molise	2,6	2,16	4,0	0,7	1,2	0,98	1,5	0,7
Campania	109,3	5,56	174,4	29,9	41,0	2,09	51,7	23,1
Basilicata	8,2	3,87	12,8	2,2	3,1	1,45	3,9	1,7
Puglia	55,3	3,99	86,6	14,8	23,8	1,71	30,2	13,4
Calabria	39,3	5,54	60,6	10,4	11,5	1,62	14,5	6,5
Sicilia	78,0	4,26	124,9	21,4	33,3	1,81	41,8	18,8
Sardegna	15,2	2,65	22,7	3,9	7,3	1,28	9,2	4,1
<b>Totale Italia</b>	<b>376,9</b>	<b>1,7</b>	<b>583,6</b>	<b>100,0</b>	<b>177,4</b>	<b>0,81</b>	<b>224,0</b>	<b>100,0</b>

*Le politiche attuate con la Finanziaria per il 2001*

Anche per il 2001 il principale strumento utilizzato per le politiche di trasferimenti alle famiglie è rappresentato dall'imposta personale. La manovra finanziaria per il triennio 2001-03 aveva previsto una rimodulazione delle aliquote, degli scaglioni e delle detrazioni di imposta. Questo intervento perseguiva l'ambizioso progetto di compendiare la riduzione del prelievo sulle famiglie con il rafforzamento delle finalità redistributive dell'imposta personale e progressiva.

La revisione ha interessato tutti gli aspetti strutturali dell'imposta. Si è infatti disposto: un ampliamento del primo scaglione di reddito (da 15 a 20 milioni); la riduzione di tutte le aliquote, da un minimo di 0,5 a un massimo di 1,5 punti, secondo un programma che sarebbe arrivato a compimento nel 2003; la piena deducibilità e quindi l'esclusione dall'imponibile, della rendita dell'abitazione principale; la rimodulazione e il sostanziale aumento delle detrazioni per figli e altri familiari a carico, di quelle per redditi da lavoro e dell'ulteriore detrazione per pensionati e possessori di altri redditi, con l'effetto principale di aumentare, per tali soggetti, le soglie minime per l'esenzione di imposta. In particolare, le detrazioni per figli e altre persone a carico (genitori, fratelli, suoceri, nuore, ecc.) sono definite in 516 mila lire ciascuno (552 dal 2002). Le detrazioni sono aumentate a 552 mila lire (588 dal 2002) per il primo soggetto a carico e a 616 mila lire (652 dal 2002) per i figli successivi al primo, se il reddito complessivo è inferiore a 100 milioni. Per ogni figlio di età inferiore ai tre anni gli importi della detrazione sono aumentati di 240 mila lire.

L'effetto principale dell'intervento sull'Irpef è stato quello di invertire l'andamento crescente dell'incidenza (aliquota media) del prelievo, che ha caratterizzato l'ultimo decennio. Come sembra emergere da analisi redistributive effettuate dall'Istat (Rapporto Istat 2001), l'esigenza di rendere il più possibile generale la riduzione del prelievo ha comportato effetti redistributivi piuttosto limitati.

La Finanziaria per il 2001 ha continuato ad ignorare i due problemi fondamentali che il ricorso esteso a tale strumento può comportare.

Il primo trae origine dal carattere individuale dell'imposta, che preclude il riferimento ad una nozione di reddito familiare equivalente nell'allocatione della *tax expenditure*.

Un secondo ostacolo discende dal fatto che detrazioni e deduzioni non possono dare alcun beneficio a soggetti così poveri da non avere redditi imponibili e quindi imposte da pagare contro cui far valere le detrazioni a cui avrebbero diritto: i cosiddetti soggetti «incapienti».

Sul fronte della spesa, sono stati approvati anche aumenti degli importi dei trattamenti integrati al minimo e di quelli con caratteristiche assistenziali. Con la legge finanziaria per il 2001 (L. 388/2000) sono cresciuti gli importi delle pensioni integrate al minimo, delle pensioni e degli assegni sociali e delle pensioni di invalidità civile.

Per le pensioni integrate al minimo il Parlamento ha approvato un aumento della maggiorazione sociale graduato in relazione all'età. L'aumento è di 20 mila lire mensili per i pensionati di età tra i 60 e i 64 anni; di 80 mila lire mensili per i pensionati di età compresa tra i 65 e 74 anni e di 100 mila lire mensili per i pensionati di età superiore a 75 anni. La maggiorazione è riconosciuta se il beneficiario non possiede redditi d'importo

superiore alla somma dell'ammontare annuo del trattamento minimo e dell'importo annuo della stessa maggiorazione e se il reddito del coniuge non supera quello dell'assegno sociale.

**Tavola I.11 - Aumenti delle pensioni previste dalla Finanziaria per il 2001**

*migliaia di lire mensili*

	Età 60-64	Età 65-74	Età > 74
Pensioni integrate al minimo - Maggiorazione sociale	20	80	100
Pensione sociale -Maggiorazione sociale	Fino a 125		Fino a 125
Assegno sociale		25	40
Invalità civile			20
Titolari di più pensioni complessivamente inferiori a livelli minimi			300
			(annuc)

Ai titolari dell'assegno sociale è stato riconosciuto un aumento che varia con l'età: 25 mila lire al mese se il pensionato ha un'età compresa tra 65 e 75 anni e 40 mila lire al mese se il pensionato ha più di 75 anni. I titolari della pensione sociale hanno ottenuto un aumento fino a 125 mila lire al mese. Le pensioni di invalidità civile sono state incrementate di 20 mila lire al mese. Ai titolari di più pensioni che non raggiungano i limiti dei minimi del FPLD e non abbiano un reddito complessivo individuale superiore a 1,5 il trattamento minimo (3 volte se coniugati) è prevista la corresponsione di un assegno annuo di 300 mila lire.

L'attenzione del governo Amato si è quindi concentrata sul potenziamento di strumenti categoriali esistenti, con particolare riguardo alla popolazione anziana. Le ragioni di opportunità ed urgenza che hanno ispirato queste misure, volte a porre un rimedio parziale al fenomeno dei soggetti incapienti, reso più drammatico dalla riforma delle detrazioni dell'Irpef, ha però lasciato aperti problemi di disegno complessivo della spesa per assistenza.

### *Il problema dell'incapienza*

La difficoltà di soggetti molto poveri a trarre vantaggio, in toto o in parte, delle sempre più generose detrazioni per carichi familiari nell'ambito dell'Irpef sembra molto forte. A causa del ritardo con cui vengono resi noti i dati relativi alle dichiarazioni dei redditi, non è possibile disporre di valutazioni ufficiali. Sulla base di stime effettuate utilizzando modelli di microsimulazione, i soggetti incapienti in misura totale o parziale sono stimabili nel 13-14% della popolazione e in circa il 20% dei contribuenti che presentano un imponibile positivo ai fini dell'Irpef. Un contribuente su 5 non riesce a fruire dei benefici fiscali cui pure sulla carta avrebbe diritto. Le detrazioni incapienti potrebbero ammontare a circa 7.500 miliardi, per oltre la metà attribuibili alle detrazioni da lavoro e per circa 2.000 miliardi a detrazioni per carichi familiari. Le due tipologie più rilevanti (detrazioni da lavoro e per carichi di famiglia) assommano a valori medi di incapienza dell'ordine di 700-900 mila lire per contribuente incapiente.

La distribuzione per categorie professionali degli incapienti mostra che il fenomeno è relativamente elevato non solo per i pensionati, ma anche per soggetti in condizione

non professionale, e, in misura anche superiore, per i disoccupati. La distribuzione per età del contribuente mostra che l'incapienza è relativamente diffusa non solo tra gli anziani, ma anche tra i giovani.

Sotto questo punto di vista i provvedimenti di compensazione varati nella Finanziaria per il 2001 hanno solo parzialmente raggiunto lo scopo. Anche se queste stime vanno assunte con cautela, a causa dei limiti insiti negli strumenti di analisi utilizzati, è indubbio che la dimensione del fenomeno impone una riflessione sulle strategie più efficaci per affrontare le politiche di contrasto della povertà e sull'integrazione tra politiche tributarie e politiche della spesa.

### *Le politiche prospettate dalla Finanziaria per il 2002*

Le indicazioni contenute nel Dpef e nel disegno di Legge finanziaria per il 2002 lasciano intuire che le linee su cui nel breve periodo ci si muoverà sono rappresentate ancora da incrementi, di carattere selettivo, delle detrazioni per carichi familiari e incrementi delle pensioni minime: una via quindi sostanzialmente analoga a quella intrapresa con la Finanziaria per il 2001.

Tra le misure che presentano interesse per questo Rapporto sono l'aumento della detrazione per figli a carico, portata ad 1 milione di lire annue per contribuenti con reddito complessivo inferiore ai 70 milioni, insieme al (temporaneo?) azzeramento delle riduzioni delle aliquote dell'Irpef prevista dalla Finanziaria per il 2001-03 (di un punto per imponibili tra i 20 e 30 milioni e di mezzo punto per imponibili superiori a 60 milioni) e all'eliminazione della detrazione di 240 mila lire per figli con età inferiore a 3 anni.

E' altresì previsto un intervento di aumento delle pensioni minime per 4200 miliardi. I beneficiari dovranno essere definiti con decreto da emanare entro il 31 ottobre del 2001. Non è possibile dare una valutazione sotto il profilo distributivo di questa, potenzialmente importante, misura, anche se si deve sottolineare l'interesse solo per la componente anziana dell'universo della povertà.

Il primo provvedimento (aumento delle detrazioni per figli invece di una mancata riduzione generalizzata delle aliquote dell'Irpef) offre un sensibile contributo al sostegno delle famiglie con figli. Il suo effetto redistributivo è certamente positivo<sup>14</sup>.

Questa disposizione però, oltre a sancire e accentuare il carattere selettivo della detrazione per i figli a carico, ha effetti poco soddisfacenti sotto il profilo dell'equità orizzontale. La natura individuale dell'imposta personale impedisce infatti una corretta applicazione della detrazione *a livello familiare*. Il limite di reddito di 70 milioni (eventualmente aumentato per ciascun figlio successivo al primo) va infatti valutato con riferimento a ciascuno dei coniugi ed è destinato a produrre effetti poco coerenti rispetto all'imponibile familiare. Basti pensare che un nucleo familiare, con un reddito di 139 milioni di reddito equidistribuito tra due coniugi percettori, può godere per ogni figlio a carico della detrazione di 1 milione di lire, mentre un nucleo con un solo percettore che abbia un reddito complessivo di 71 milioni mantiene la detrazione a 588 mila.

Soprattutto, ancora una volta, la scelta del canale tributario rende inefficace la misura per i soggetti non capienti. Le condizioni di povertà che essa è in grado di

<sup>14</sup> Cfr. Isae, *Rapporto Trimestrale*, ottobre 2001.

affrontare è quindi quella di soggetti con risorse prossime alla soglia di povertà, mentre non possono essere raggiunti dai benefici i soggetti più indigenti.

Restano quindi sul tappeto quasi tutti i dilemmi che venivano proposti all'attenzione nel precedente Rapporto: la decisione se gli istituti a sostegno delle responsabilità familiari debbano essere universali rispetto ai mezzi o selettivi; la definizione di un sistema di finanziamento della spesa di assistenza, che in linea di principio richiede il ricorso a imposte generali e non a contributi sociali; la scelta tra il canale fiscale o quello delle erogazioni dirette nella realizzazione di trasferimenti monetari.

La decisione di effettuare un radicale riordino dei programmi di spesa di contrasto della povertà e di sostegno delle responsabilità familiari, ispirati a chiarezza delle finalità degli istituti e da unitarietà di criteri nella prova dei mezzi, ove necessaria, sembra ancora una volta rinviata.

PAGINA BIANCA

## **PARTE II**

### **LA POVERTÀ IN ITALIA NEL 2000: CARATTERISTICHE, FONTI STATISTICHE E PROBLEMI DI MISURA**

II.1 LA POVERTÀ RELATIVA E LA POVERTÀ ASSOLUTA

II.2 LA POVERTÀ TRA I MINORI E LE LORO FAMIGLIE

II.3 LA PERSISTENZA IN POVERTÀ

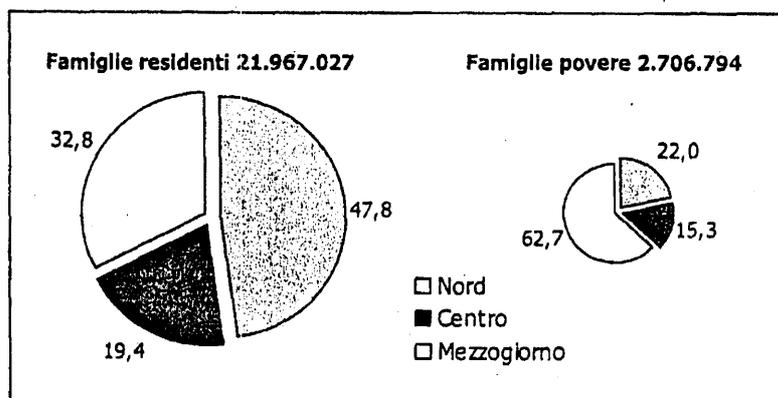
II.4 I SENZA DIMORA IN ITALIA: CARATTERISTICHE PERSONALI E RISPOSTE  
ISTITUZIONALI

PAGINA BIANCA

## II.1 LA POVERTÀ RELATIVA E LA POVERTÀ ASSOLUTA

La soglia di povertà relativa per una famiglia di due componenti nel 2000 è pari a 1 milione 569 mila lire mensili, 77 mila lire in più rispetto al 1999 e 93 mila in più rispetto al 1998. Avvalendosi della scala di equivalenza Carbonaro - la scala di equivalenza tradizionalmente impiegata dalla Commissione per rendere confrontabili tra loro spese di consumo riferite a famiglie di ampiezza diversa -, l'Istat stima in circa 2 milioni e 707 mila le famiglie che nel 2000 si trovano in situazione di povertà relativa, per un totale di 7 milioni e 948 mila individui (Figura II.1 e Tavola II.1).

Figura II.1 - Distribuzione territoriale delle famiglie residenti e della famiglie povere  
Anno 2000, valori percentuali



La *diffusione* della povertà, vale a dire la percentuale che si ottiene dal rapporto tra il numero delle famiglie povere e il totale delle famiglie residenti, è pari al 12,3% (Figura II.2). Il medesimo indice calcolato per gli individui (intendendo con povero un individuo che vive in una famiglia povera) raggiunge invece il 13,9%. Il più alto valore della diffusione della povertà tra gli individui è dovuta alla maggiore numerosità media delle famiglie povere.

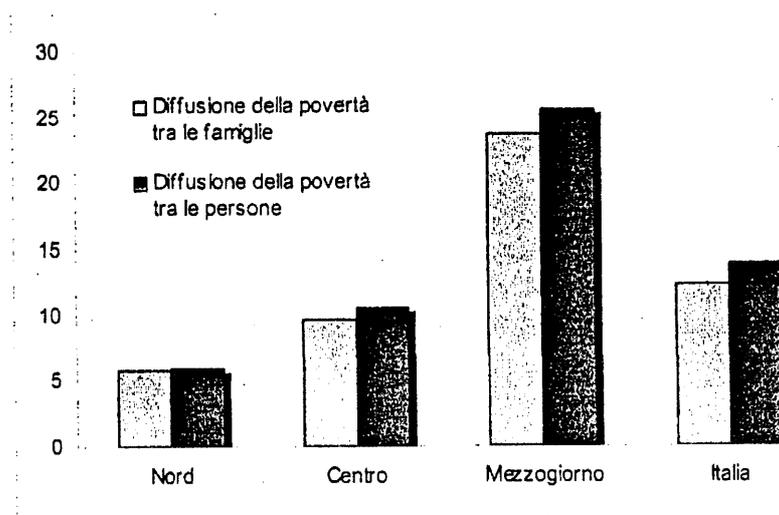
L'indice di *intensità* - che esprime, in termini proporzionali, quanto in media la spesa delle famiglie povere è al di sotto della linea di povertà - ammonta per il 2000 al 22,5% (Figura II.3). La spesa media mensile equivalente delle famiglie povere si aggira pertanto intorno a 1 milione e 215 mila lire, il 22,5% in meno, appunto, della spesa rappresentata dalla linea di povertà.

Rispetto all'anno precedente la povertà relativa, sia tra le famiglie che tra gli individui, presenta una sostanziale stabilità: a fronte di un lieve aumento dell'indice di diffusione corrisponde una altrettanto leggera riduzione dell'indice d'intensità (Tavola

II.1). Variazioni contenute degli indici sono peraltro da interpretare con molta cautela, a motivo degli inevitabili errori campionari tipici delle indagini condotte su sottoinsiemi della popolazione.

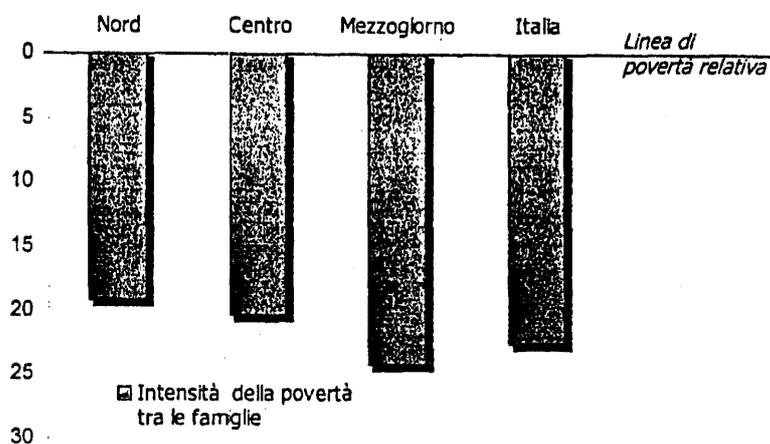
**Figura II.2 - Diffusione della povertà relativa in Italia**

*Anno 2000, valori percentuali*



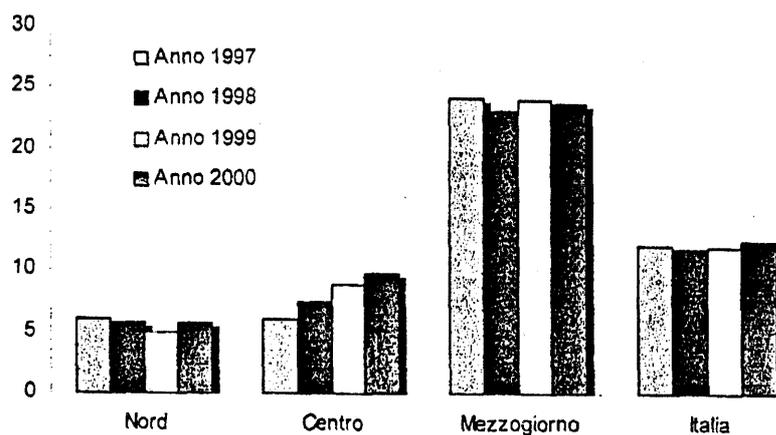
Il valore medio, per l'Italia, dell'indice di diffusione (12,3%) è la risultante di condizioni differenziate delle tre ripartizioni territoriali; la povertà risulta concentrata nelle regioni meridionali e nelle isole, dove l'incidenza assume il valore più alto: 23,6% tra le famiglie, 25,5% tra gli individui. È in questa ripartizione territoriale che risiede il 63% delle famiglie povere, a fronte del 15% delle regioni centrali e del 22% di quelle settentrionali; lo squilibrio è più marcato se si osserva la distribuzione tra gli individui: 66%, 15% e 19% rispettivamente.

**Figura II.3 - Intensità della povertà relativa in Italia**  
*Anno 2000, valori percentuali*



Nel quadriennio 1997-2000 si osserva una sostanziale stabilità per le famiglie del Nord e del Mezzogiorno, per le quali la diffusione della povertà passa, rispettivamente, dal 6% al 5,7% e dal 24,2% al 23,6%, mentre si assiste ad un peggioramento per il Centro dove l'incidenza passa dal 6% al 9,7% (Figura II.4).

**Figura II.4 - Diffusione della povertà relativa per ripartizione geografica**  
*Anni 1997-2000, valori percentuali*



## XIV LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**Tavola II.1 - Povertà relativa per ripartizione geografica**  
*Anni 1997-2000, migliaia di unità e valori percentuali*

	NORD				CENTRO				MEZZOGIORNO				ITALIA			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
<b>Migliaia di unità</b>																
Famiglie povere	609	588	518	596	251	314	370	413	1.715	1.655	1.712	1.698	2.575	2.557	2.600	2.707
Famiglie residenti	10.204	10.300	10.384	10.507	4.158	4.195	4.220	4.252	7.097	7.149	7.167	7.208	21.459	21.644	21.771	21.967
Persone povere	1.458	1.441	1.266	1.504	716	870	1.022	1.158	5.253	5.107	5.220	5.287	7.427	7.418	7.508	7.948
Persone residenti	25.274	25.327	25.376	25.466	10.925	10.950	10.970	10.999	20.832	20.834	20.799	20.764	57.031	57.111	57.145	57.229
<b>Composizione percentuale</b>																
Famiglie povere	23,7	23,0	19,9	22,0	9,7	12,3	14,2	15,3	66,6	64,7	65,8	62,7	100,0	100,0	100,0	100,0
Famiglie residenti	47,6	47,6	47,7	47,8	19,4	19,4	19,4	19,4	33,1	33,0	32,9	32,8	100,0	100,0	100,0	100,0
Persone povere	19,6	19,4	16,9	18,9	9,6	11,7	13,6	14,6	70,7	68,8	69,5	66,5	100,0	100,0	100,0	100,0
Persone residenti	44,3	44,3	44,4	44,5	19,2	19,2	19,2	19,2	36,5	36,5	36,4	36,3	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Incidenza della povertà (%)</b>																
Famiglie	6,0	5,7	5,0	5,7	6,0	7,5	8,8	9,7	24,2	23,1	23,9	23,6	12,0	11,8	11,9	12,3
Persone	5,8	5,7	5,0	5,9	6,6	7,9	9,3	10,5	25,2	24,5	25,1	25,5	13,0	13,0	13,1	13,9
<b>Intensità della povertà (%)</b>																
Famiglie	18,6	18,9	19,2	19,2	18,5	19,1	19,5	20,4	22,9	24,2	24,7	24,2	21,5	22,4	22,9	22,5

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2000.

*I profili socio-demografici delle famiglie povere*

In tutte le ripartizioni territoriali, la povertà incide maggiormente sui nuclei con cinque e più componenti (24,3% a livello nazionale). Anche per le famiglie di quattro componenti l'incidenza è superiore alla media per l'Italia e pari al 14,7%. La situazione più favorevole nel complesso si registra tra i nuclei composti da una sola persona con un'incidenza pari al 9,3%, in tendenziale diminuzione nel corso dei tre anni nel Nord e nel Mezzogiorno, e sostanzialmente costante nel Centro (Tavola II.2).

**Tavola II.2 - Diffusione della povertà relativa per area geografica e caratteristiche della famiglia**  
*Anni 1997-2000, valori percentuali*

	NORD				CENTRO				MEZZOGIORNO				ITALIA			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
<b>Ampiezza della famiglia</b>																
1 componente	7,0	5,8	5,3	6,1	5,7	6,8	6,3	6,2	23,1	20,1	21,9	17,5	11,2	10,0	10,1	9,3
2 componenti	5,9	6,4	5,0	4,9	5,9	7,4	10,4	11,9	24,0	23,1	24,5	24,2	11,0	11,1	11,4	11,7
3 componenti	5,3	4,4	4,3	4,9	5,2	6,7	7,3	8,5	20,8	20,3	18,7	21,6	9,9	9,7	9,2	10,5
4 componenti	5,7	5,4	5,0	5,9	5,0	7,5	9,1	10,7	23,8	23,2	25,0	25,0	12,9	13,6	14,1	14,7
5 o più componenti	5,9	8,3	7,3	11,3	15,5	13,1	14,1	16,2	32,8	34,0	32,7	33,4	22,3	22,7	22,9	24,3
<b>Famiglie con figli minori</b>																
Con 1 figlio minore	5,1	4,4	3,8	5,9	4,8	6,1	7,5	9,9	21,4	20,1	21,3	23,9	11,0	10,3	10,8	12,8
Con 2 figli minori	6,2	5,6	5,8	6,7	7,1	11,3	8,6	11,3	27,1	26,3	27,1	26,0	15,9	16,8	16,4	16,4
Con 3 o più figli minori	*	*	*	*	*	*	*	*	36,2	38,0	37,2	33,7	25,8	27,3	27,0	25,5
Con almeno un figlio minore	5,6	5,2	4,7	6,5	5,7	8,1	8,9	10,5	25,5	24,6	23,2	25,8	14,0	13,9	13,9	15,1
<b>Famiglie con anziani</b>																
Con 1 anziano	9,5	7,5	7,2	7,4	7,8	10,2	11,2	11,5	27,3	24,8	29,3	24,8	14,7	13,4	14,9	13,5
Con 2 o più anziani	10,8	11,5	9,2	10,0	10,3	12,1	15,8	19,0	31,5	34,3	29,3	33,8	17,3	18,8	17,1	20,0
Con almeno un anziano	9,9	8,8	7,9	8,1	8,7	10,9	12,8	14,1	28,7	28,0	29,3	27,8	15,5	15,2	15,7	15,6
<b>Tipologia familiare</b>																
Persona sola con meno di 65 anni	*	*	*	3,1	*	*	*	*	14,2	11,3	8,7	9,0	4,9	4,8	3,2	4,4
Persona sola con 65 anni e più	11,6	8,5	8,4	8,7	*	*	*	9,4	28,8	25,7	29,9	23,2	16,3	14,1	15,4	13,2
Coppia con p.r.° minore di 65 anni	2,1	2,7	1,8	1,9	2,5	3,4	4,6	*	16,2	14,9	14,1	12,7	5,7	5,6	5,1	4,8
Coppia con p.r.° con 65 anni e più	9,1	9,2	7,8	8,0	8,5	10,5	15,3	18,5	30,7	29,9	28,8	32,8	15,8	15,6	16,1	18,5
Coppia con 1 figlio	4,6	4,3	3,8	4,4	4,3	6,4	7,0	7,3	20,1	20,1	17,7	20,4	9,1	9,5	8,5	9,5
Coppia con 2 figli	5,7	5,1	4,6	5,6	4,9	7,6	7,4	10,0	23,3	22,6	24,0	24,4	12,8	13,3	13,5	14,5
Coppia con 3 o più figli	6,2	9,0	8,1	11,3	13,5	12,1	15,1	*	32,5	32,7	31,9	33,3	23,5	23,6	24,4	25,2
Monogenitore	7,2	6,5	6,4	5,9	5,7	6,6	10,0	13,7	23,6	22,2	28,5	23,5	12,1	11,7	14,2	13,0
Altre tipologie	8,1	9,1	7,4	9,6	12,0	11,4	13,0	14,7	29,2	31,3	33,3	32,4	14,9	15,9	16,3	17,6

(\*): dato non significativo a causa della scarsa numerosità

(°): p.r. (persona di riferimento): intestatario della scheda anagrafica

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2000.

L'analisi delle famiglie al variare del numero di componenti può essere arricchita evidenziando alcune composizioni familiari significative, ad esempio le famiglie che comprendono minori o anziani. Nelle famiglie con almeno un figlio minore, l'incidenza è superiore a quella nazionale e pari al 15,1%; se nelle famiglie i figli minori sono due o tre e più, l'incidenza sale al 16,4% e al 25,5%, rispettivamente.

Nelle regioni meridionali e insulari, per la tipologia di famiglie con almeno tre figli minori, l'incidenza raggiunge il 33,7%: un valore superiore di circa otto punti alla media

nazionale. Rispetto al dato dell'anno precedente, il dato del 2000 registra tuttavia una diminuzione di oltre tre punti assoluti. Tale diminuzione potrebbe essere in parte il risultato dell'azione di contrasto della povertà esercitata dall'Assegno alle famiglie con almeno tre minori, che, come segnalato nella prima parte del Rapporto, ha una forte valenza redistributiva. La bassa frequenza di famiglie con tre figli minori nel Nord e nel Centro non consente invece una analisi statisticamente significativa dell'andamento del fenomeno in tali ripartizioni geografiche.

Tra le famiglie con almeno un anziano l'incidenza risulta essere del 15,6%, un dato che presenta scarse variazioni nei tre anni. In particolare, l'incidenza della povertà tra le famiglie di un componente, che nel complesso è pari al 9,3%, risulta del 4,4% se la persona è minore di 65 anni, ma del 13,2% se maggiore. Anche il nucleo composto dalla coppia con persona di riferimento non anziana denota una percentuale di povertà piuttosto bassa, pari al 4,8%; mentre se la persona di riferimento (p. r. nelle tabelle) è ultra sessantacinquenne il valore è di molto superiore: pari al 18,5%. E' in questo caso il Nord la ripartizione in cui si assiste nel quadriennio ad un miglioramento, mentre il Centro registra la tendenza opposta. Più erratico è l'andamento del Mezzogiorno.

Le famiglie monogenitore (con figlio maggiorenne e/o minorenni), un'altra composizione familiare potenzialmente a rischio di povertà, registrano un lievissimo aumento, nel corso del quadriennio, dell'incidenza della povertà.

**Tavola II.3 - Diffusione della povertà relativa per ripartizione geografica e caratteristiche della persona di riferimento**

*Anni 1997-2000, valori percentuali*

	NORD				CENTRO				MEZZOGIORNO				ITALIA			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
<b>Classe d'età della p. r.<sup>o</sup></b>																
Fino a 34	4,2	4,3	3,0	4,3	3,8	5,0	4,9	8,1	22,2	23,2	18,3	18,5	10,4	10,7	8,3	9,8
Da 35 a 44	4,5	4,0	3,1	5,5	5,3	6,6	7,0	7,7	23,9	21,6	23,8	23,1	11,6	10,8	11,0	12,0
Da 45 a 54	3,4	3,2	3,6	3,5	5,1	5,5	6,4	5,7	20,1	18,7	19,5	22,0	9,3	8,9	9,7	10,0
Da 55 a 64	4,4	4,7	3,6	4,4	4,8	5,8	6,1	7,9	21,9	20,6	21,6	21,2	9,8	9,9	9,5	10,4
65 anni e oltre	10,2	9,2	8,2	8,3	8,5	10,9	13,1	14,7	29,3	28,4	29,4	28,0	15,9	15,6	16,1	15,9
<b>Titolo di studio della p. r.<sup>o</sup></b>																
Nessuno-elementare	10,5	9,8	8,7	9,5	10,1	12,9	15,3	16,1	34,1	33,7	34,8	34,7	18,7	18,7	19,3	19,5
Media inferiore	5,5	5,3	4,2	5,2	6,1	5,8	8,3	10,2	24,1	24,1	22,4	23,9	12,1	11,8	11,0	12,5
Media superiore e oltre	1,4	1,6	1,4	2,2	1,8	3,1	2,1	3,8	10,2	8,2	8,9	9,4	4,1	3,9	3,8	4,7
<b>Sesso della p. r.</b>																
Maschio	5,2	5,5	4,5	5,1	5,8	7,4	8,8	9,8	23,7	22,6	23,3	23,6	11,6	11,7	11,7	12,3
Femmina	8,1	6,3	6,4	7,0	6,7	7,9	8,8	9,4	25,9	25,1	26,0	23,5	13,1	12,2	12,6	12,3

(<sup>o</sup>): p.r. (persona di riferimento): intestatario della scheda anagrafica

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2000.

La maggiore vulnerabilità degli anziani emerge anche dalla analisi della diffusione della povertà secondo l'età della persona di riferimento, a prescindere dalla composizione della famiglia. A livello nazionale il rischio di povertà è sostanzialmente simile fino alla quarta classe d'età (che comprende le famiglie con persona di riferimento di età inferiore a 64 anni), mentre assume un valore più alto quando la persona di riferimento è almeno

sessantacinquenne (15,9%) (Tavola II.3). Va peraltro sottolineato che le famiglie con persona di riferimento non anziana, e in particolare con età fino ai 44 anni, sono quelle in cui sono concentrate le famiglie con figli minori e in generale comprendono un numero di componenti più elevato di quello presente nelle famiglie con persona di riferimento anziana.

Il livello di scolarizzazione della persona di riferimento risulta negativamente correlato al rischio di povertà: più alto è il titolo di studio minore è la povertà. La diffusione, infatti, è molto contenuta per le famiglie in cui la persona di riferimento ha almeno conseguito la licenza superiore (4,7% nel complesso), assumendo valori estremamente bassi al Nord (2,2%), al Centro (3,8%) e maggiori (9,4%) nel Mezzogiorno. È invece elevata, seppure di fatto costante rispetto al 1999 (dal 19,3% al 19,5%) quando la persona di riferimento non ha alcun titolo di studio o pari a quello elementare: una situazione che presenta forti concentrazioni soprattutto tra gli anziani.

Le famiglie con persona di riferimento di sesso femminile scontano un rischio di povertà uguale a quello con persona di riferimento maschile, pari quindi alla media nazionale (12,3%). Il dato è di un certo interesse poiché chiude un divario presente in tutti e tre gli anni precedenti.

L'analisi della povertà per classi di età degli individui mostra un andamento a forma di U, con valori superiori al 16% solo per la classe più giovane (fino a 18 anni) e più anziana (65 anni e più) (Tavola II.4). Questi risultati non sono immediatamente confrontabili con quelli precedenti a causa di una diversa suddivisione in classi di età; i dati mostrano tuttavia come la povertà stimata in termini individuali anziché familiare si concentri non solo tra gli anziani ma anche tra i minori - sullo specifico problema della povertà tra i minori si rimanda il lettore al capitolo successivo.

**Tavola II.4 - Diffusione della povertà relativa,  
per ripartizione geografica ed età degli individui**  
*Anni 1997-2000, valori percentuali*

	NORD				CENTRO				MEZZOGIORNO				ITALIA			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
<b>Classe d'età degli individui</b>																
fino a 18	6,0	6,1	5,2	7,4	6,9	8,9	9,5	11,2	27,9	27,3	28,1	27,1	16,1	16,2	16,2	16,7
Da 19 a 34 anni	4,6	4,9	4,1	5,3	6,3	7,1	8,1	9,8	24,2	24,4	23,4	25,0	12,4	12,7	12,4	13,8
Da 35 a 64 anni	4,5	4,3	3,8	4,5	5,4	6,5	7,7	8,4	22,5	20,9	22,7	23,2	10,7	10,3	11,0	11,5
65 anni e più	10,2	9,5	8,2	8,6	9,1	11,3	13,5	15,4	29,3	29,6	29,4	29,3	16,0	16,1	16,1	16,7

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2000.

Riguardo alla condizione professionale, l'incidenza maggiore della povertà si verifica per le famiglie nelle quali la persona di riferimento è in cerca di occupazione. La media nazionale risulta in questo caso del 33,1% per il 2000, in aumento rispetto al valore dell'anno precedente (Tavola II.5). Nel Mezzogiorno l'incidenza della povertà per questa condizione professionale è superiore di circa sei punti alla corrispondente media nazionale (39,6% contro 33,1%). La quota di famiglie povere con persona di riferimento pensionata da lavoro è pari al 14,0%. Tra le famiglie di occupati, la quota di nuclei poveri con persona di riferimento lavoratore dipendente e lavoratore autonomo è rispettivamente del 9,8% e del 7,9%.

**Tavola II.5 - Diffusione della povertà relativa, per ripartizione geografica e condizione professionale della persona di riferimento**

*Anni 1997-2000, valori percentuali*

	NORD				CENTRO				MEZZOGIORNO				ITALIA			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
<b>Condizione professionale della p. r.<sup>o</sup></b>																
Dipendente	3,7	3,4	3,4	4,2	3,9	5,0	5,9	6,9	19,5	17,4	18,8	19,2	9,2	8,5	9,1	9,8
Autonomo	3,0	3,0	2,4	3,2	3,9	5,0	5,2	*	18,7	18,0	18,1	17,6	8,0	8,3	7,9	7,9
In cerca di lavoro	*	*	*	*	*	*	*	*	40,0	45,6	38,4	39,6	32,2	32,4	28,7	33,1
Ritirato dal lavoro	8,6	7,7	6,6	7,1	7,6	9,9	11,7	13,2	27,6	26,7	27,0	27,2	13,9	13,5	13,5	14,0

(<sup>o</sup>): p.r. (persona di riferimento): intestatario della scheda anagrafica

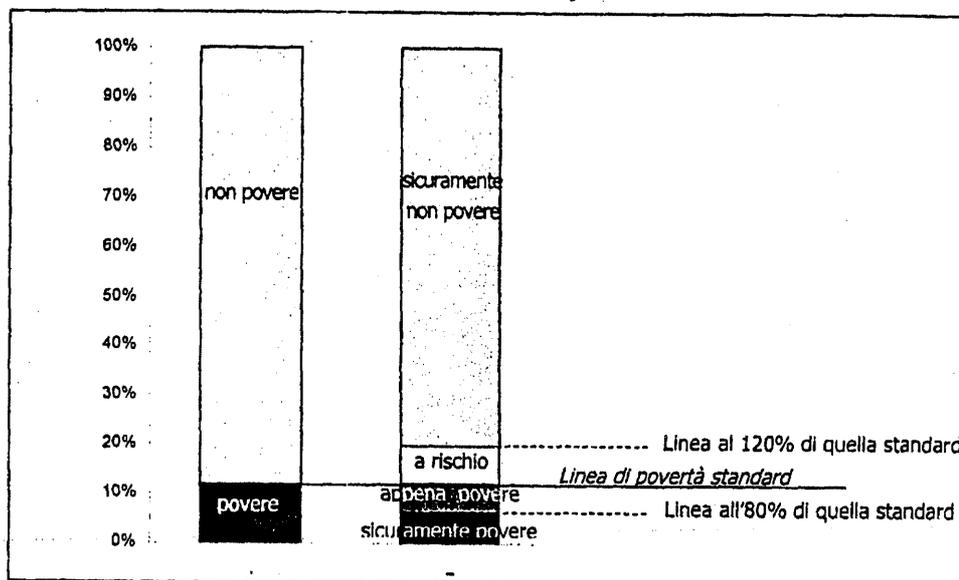
(\*): dato non significativo a causa della scarsa numerosità

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2000.

### *Linee di povertà e quasi povertà*

La scelta di adottare una linea di povertà, cioè di tracciare una demarcazione netta tra chi è povero e chi non lo è, separando i primi dai secondi, può apparire per certi versi una forzatura. Una strategia alternativa, che tiene parzialmente conto di questa obiezione, consiste nel distinguere la popolazione in base ad altre due linee di povertà, pari all'80% e al 120% di quella standard. Si tratta di un intervento che, a parità di metodo nella costruzione della soglia, consente di articolare la condizione di povertà individuando quattro specifiche categorie: le famiglie "sicuramente povere" (con consumi inferiori all'80% della linea di povertà), le famiglie "appena povere" (con consumi compresi tra l'80% e la linea stessa), le famiglie "a rischio di povertà" (con consumi compresi tra il valore della soglia, ma non oltre il 20%) e le famiglie "sicuramente non povere" (con consumi superiori al 120% del valore della soglia). Nel 2000 circa 1 milione e 318 mila famiglie (pari al 6%) sono risultate, in base a questa definizione, "sicuramente povere" (Figura II.5).

**Figura II.5 - Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà relativa**  
*Anno 2000, valori percentuali*

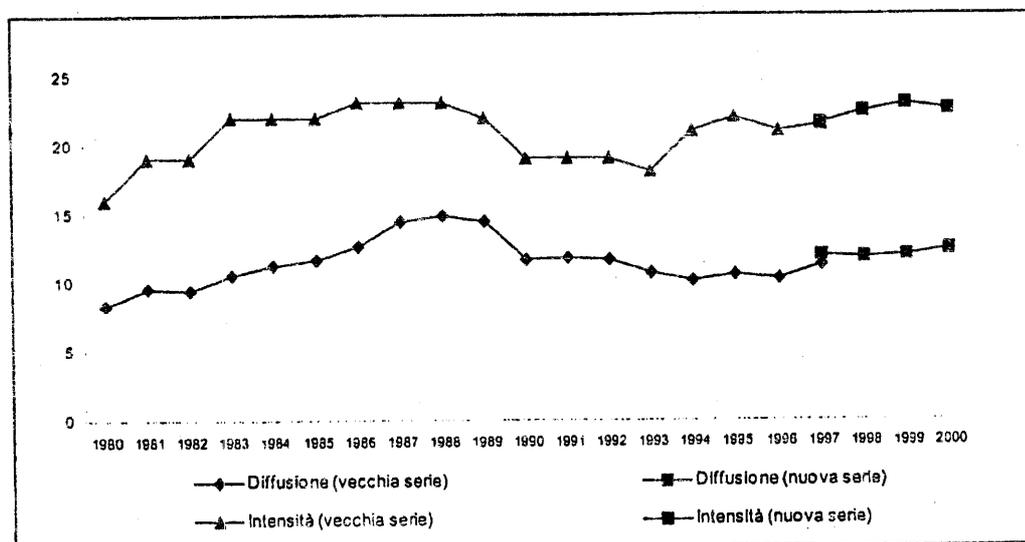


#### *Evoluzioni di medio-lungo periodo della povertà relativa*

Uno degli aspetti più delicati della misura della povertà è che questa, se definita in termini relativi, ossia se misurata in relazione al tenore di vita medio della popolazione, risulta influenzata dalle fluttuazioni di breve periodo del prodotto interno lordo. Posizionare, infatti, la linea della povertà in termini del tenore di vita medio fa sì che la prima si muova nella stessa direzione del secondo: un innalzamento (abbassamento) del tenore di vita medio sposta verso l'alto (verso il basso) anche la linea di povertà. Ciò può determinare effetti sulla stima del numero di famiglie povere, se la spesa per consumi di queste ultime non cresce esattamente in linea con quella della popolazione nel suo complesso. Un aumento delle distanze relative tra poveri e non poveri non implica tuttavia un peggioramento assoluto delle condizioni di vita dei primi.

L'evidenza empirica a nostra disposizione conferma quanto osservato in altri studi: l'evoluzione della povertà relativa per l'Italia nel periodo 1980-2000, tenuto conto della rottura nella serie storica nell'ultimo quadriennio del periodo considerato, mostra un andamento moderatamente pro-ciclico. Sono infatti gli anni nei quali la crescita è stata più contenuta o si è addirittura invertita di segno – emblematico il dato del 1993 – quelli in cui la povertà ha registrato le maggiori flessioni (Figura II.6).

**Figura II.6 - Diffusione e intensità della povertà relativa in Italia**  
Anni 1980-2000, valori percentuali



### La povertà assoluta

La nozione di povertà non è solo relativa: è possibile infatti concepire anche uno stato di privazione direttamente definito in termini di incapacità di acquistare un paniere di beni e servizi essenziali, appena sufficienti a conseguire uno standard socialmente accettabile, sganciato dallo standard di vita medio della popolazione di riferimento.

Il valore monetario del paniere di beni e servizi essenziali, con cui si identifica la linea di povertà assoluta, è calcolato dall'Istat, all'interno dell'indagine campionaria sui consumi delle famiglie italiane. La struttura merceologica del paniere è riferita ad un anno base, il 1997, mentre il valore monetario del paniere è stato opportunamente rivalutato al 2000. L'insieme dei beni e dei servizi essenziali comprende una componente alimentare, una componente per l'abitazione, una componente relativa alle quote di ammortamento per i principali beni durevoli (frigorifero, lavatrice e televisore a colori) ed una componente residuale, determinata in modo forfaitario - una quota della spesa alimentare -, per tenere conto di altre spese (trasporto, vestiario e calzature, cura della persona, cultura e attività ricreative). Il paniere esclude la spesa sanitaria e quella per l'istruzione, nell'ipotesi che le famiglie indigenti accedano gratuitamente alla fornitura di tali servizi.

Nel 2000 la linea della povertà assoluta per una famiglia di due componenti ammonta a circa 1 milione 55 mila lire, un valore inferiore di 514 mila lire alla corrispondente linea di povertà relativa e di circa 200 mila lire alla linea all'80% utilizzata per individuare i "sicuramente poveri" dal punto di vista relativo. La soglia per una persona sola, pari a 704 mila lire, è comunque superiore alle soglie di reddito oltre le quali si perde il diritto all'assegno sociale o al Reddito minimo di inserimento.

**Tavola II.6 - Povertà assoluta per ripartizione geografica**  
*Anni 1997-2000, migliaia di unità e valori percentuali*

	NORD				CENTRO				MEZZOGIORNO				ITALIA			
	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000	1997	1998	1999	2000
<b>Migliaia di unità</b>																
Famiglie povere	166	171	140	163	76	94	108	116	743	701	790	675	985	966	1.038	954
Persone povere	381	422	325	383	230	257	340	341	2.387	2.263	2.612	2.213	2.998	2.942	3.277	2.937
<b>Composizione percentuale</b>																
Famiglie povere	16,9	17,7	13,5	17,1	7,7	9,7	10,4	12,2	75,4	72,6	76,1	70,8	100,0	100,0	100,0	100,0
Persone povere	12,7	14,3	9,9	13,0	7,7	8,7	10,4	11,6	79,6	77,0	79,7	75,3	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>Incidenza della povertà</b>																
Famiglie	1,6	1,7	1,4	1,6	1,8	2,2	2,6	2,7	10,5	9,8	11,0	9,4	4,6	4,5	4,8	4,3
<b>Intensità della povertà</b>																
Famiglie	17,3	15,9	18,5	15,4	16,5	16,7	18,9	20,1	19,1	21,2	19,8	19,9	18,6	20,0	19,6	19,3

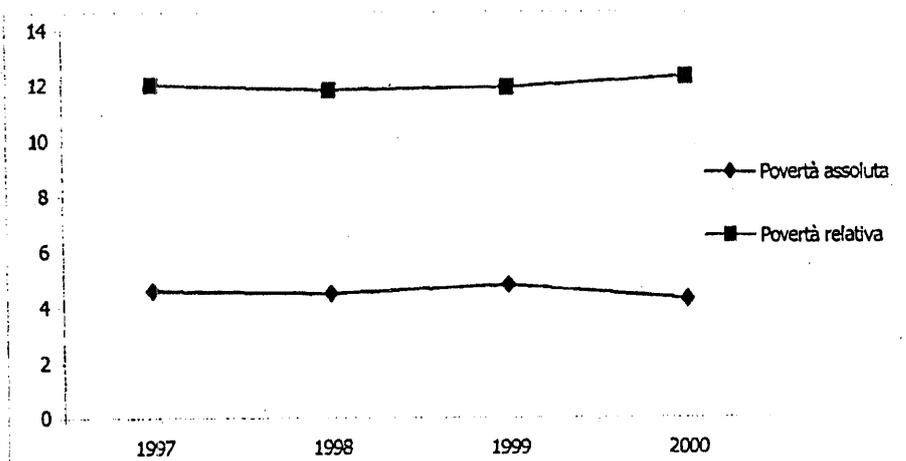
Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2000.

La povertà assoluta nel 2000 ha riguardato il 4,3% delle famiglie. L'analisi per ripartizione geografica mostra una diffusione della povertà assoluta più elevata nelle regioni del Mezzogiorno (il 9,4%, pari a circa 675.000 famiglie), a fronte di valori contenuti - inferiori al 3% - nel Nord e nel Centro del paese (Tavola II.6). Nel corso del quadriennio si osserva un andamento stazionario nel Settentrione e un aumento di circa un punto nel Centro. Nel Meridione si verifica una flessione di quasi un punto assoluto (dal 10,5% al 9,4%), segnalando che una quota almeno della lieve riduzione della povertà relativa avvenuta in questa ripartizione implica anche una flessione della povertà assoluta.

Nel periodo 1997-2000 la quota di famiglie povere sul totale della popolazione presenta un andamento sostanzialmente costante, con una flessione rispetto al 1999 di mezzo punto percentuale assoluto. Tale andamento, se valutato nel quadriennio, non si discosta di molto da quello di sostanziale stabilità registrato dalla povertà relativa (Figura II.7). In termini numerici, il numero di famiglie povere, in senso assoluto, è stimato per il 2000 in circa 954 mila unità, 84 mila famiglie in meno rispetto all'anno precedente.

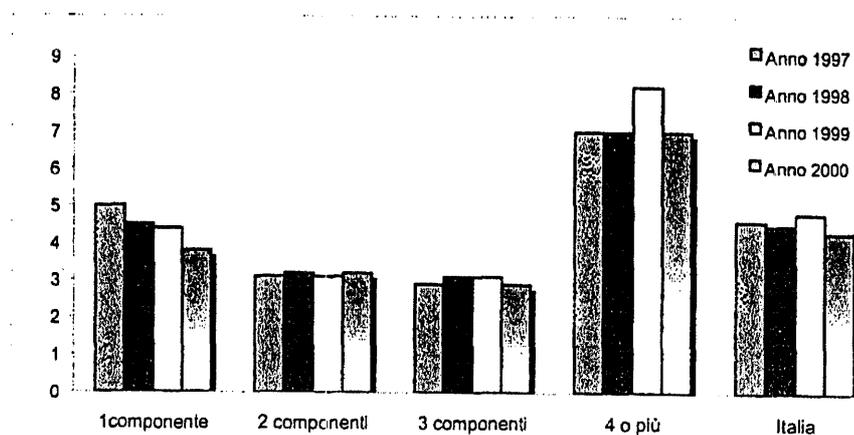
**Figura II.7 - Diffusione della povertà assoluta e della povertà relativa tra le famiglie**

*Anni 1997-2000, valori percentuali*



La diffusione della povert  assoluta si concentra tra le famiglie numerose, che presentano valori quasi doppi rispetto a quelli dei nuclei di due o tre componenti (Figura II.8). Le tipologie familiari pi  toccate dalla povert  assoluta coincidono con quelle interessate dalla povert  relativa. Condizioni di privazione estrema si verificano tra le coppie con almeno tre figli, che presentano un'incidenza dell'11,5%, peraltro in calo di oltre quattro punti assoluti rispetto all'anno precedente. Superiore al dato medio nazionale   anche la povert  assoluta tra le persone sole con almeno 65 anni e le coppie con due figli (5,3%); mentre tra le coppie con persona di riferimento ultra sessantaquattrenne essa si colloca sostanzialmente attorno alla media (4,9%) (Tavola II.7).

**Figura II.8 - Diffusione della povertà assoluta secondo l'ampiezza familiare**  
*Anni 1997-2000, valori percentuali*



**Tavola II.7 - Diffusione della povertà assoluta per alcune tipologie familiari**  
*Anni 1997-2000, valori percentuali*

Tipologia familiare	1997	1998	1999	2000
Persona sola con meno di 65 anni	2,2	2,2	1,4	1,9
Persona sola con 65 anni e più	7,2	6,2	6,7	5,3
Coppia con persona di riferimento con meno di 65 anni	1,5	1,4	1,5	1,2
Coppia con persona di riferimento con almeno 65 anni	4,8	5,1	4,0	4,9
Coppia con un figlio	2,5	3,1	2,7	2,7
Coppia con due figli	4,9	4,5	5,5	5,3
Coppia con almeno tre figli	13,3	13,5	15,9	11,5
Nuclei monogenitore	4,0	4,0	5,5	4,1
Altre tipologie	6,2	6,2	7,8	7,6

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2000.

Per quanto riguarda l'età della persona di riferimento, la diffusione della povertà assoluta è sostanzialmente simile per le prime quattro classi di età (fino a 64 anni), mentre si attesta al 5,3% per quella più anziana. Le uniche tipologie familiari che mostrano variazioni monotone nel tempo del tasso di diffusione sono la più giovane e la più anziana: la povertà della prima sale dal 3% al 3,8%, quella della seconda scende dal 6,1% al 5,3% (Tavola II.8).

**Tavola II.8 - Diffusione della povertà assoluta per caratteristiche della persona di riferimento**

*Anni 1997-2000, valori percentuali*

	1997	1998	1999	2000
<b>Classe d'età della persona di riferimento</b>				
fino a 34	3,0	3,7	3,7	3,8
Da 35 a 44	5,1	4,4	4,9	4,4
Da 45 a 54	3,9	3,5	4,0	3,7
Da 55 a 64	3,4	3,6	3,9	3,6
65 anni e oltre	6,1	5,9	5,9	5,3
<b>Sesso della persona di riferimento</b>				
Maschio	4,3	4,3	4,7	4,2
Femmina	5,3	4,8	4,9	4,7

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 1997-2000.

### *La percezione della situazione economica delle famiglie*

Le privazioni in cui incorre una quota non trascurabile di famiglie, al momento dell'acquisto di beni e servizi essenziali, trovano riscontro anche nella *percezione* che le famiglie medesime hanno della propria condizione economica, in termini di difficoltà a fare fronte a bisogni elementari come l'acquisto di cibo o di abiti di prima necessità, il pagamento del canone d'affitto o delle utenze di servizi pubblici essenziali (gas, luce, acqua, telefono).

I dati di seguito indicati fanno riferimento ad una percezione soggettiva della propria condizione economica e non sono quindi direttamente confrontabili con le stime oggettive della povertà relativa ed assoluta. Essi rappresentano tuttavia un ulteriore indicatore del disagio economico, utile per confermare o no alcuni spunti interpretativi emersi in precedenza.

Secondo l'indagine Multiscopo "Aspetti della vita quotidiana", svolta dall'Istat su un campione di oltre 21 mila famiglie, le famiglie che nel 2000 sperimentano difficoltà economiche per l'acquisto di vestiti sono 2 milioni 617 mila, quelli che hanno difficoltà con il pagamento delle bollette sono 2 milioni 232 mila, pari rispettivamente al 12,1% e al 10,3% delle famiglie italiane (Tavola II.9). Valori inferiori, sebbene non trascurabili, si registrano per altre categorie di spesa censite nell'indagine: un milione 598 mila famiglie hanno problemi nel sostenere le spese mediche (7,4%), 825 mila nel pagare il canone d'affitto (3,8%), 818 mila nel sostenere spese di trasporto (3,8%), 681 mila nel comprare generi alimentari (3,1%).

**Tavola II.9 – Famiglie per difficoltà dovute ad acquisti e spese di vario tipo**  
*Anno 2000, migliaia di unità e valori percentuali*

	DIFFICOLTÀ NEL PAGARE								
	Cibo	Abiti	Spese mediche	Affitto	Mutuo	Bollette	Spese per la scuola	Spese per trasporti	Spese per debiti *
Migliaia di unità	681	2.617	1.598	825	368	2.232	698	818	997
Valori percentuali	3,1	12,1	7,4	3,8	1,7	10,3	3,2	3,8	4,6

(\*): Spese per debiti diversi dal mutuo.

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana" 2000.

Il disagio finanziario è maggiormente avvertito nell'Italia meridionale ed insulare, dove le famiglie che segnalano problemi nel fare fronte al pagamento delle bollette sono rispettivamente il 18,3% e il 19,6%, valori quasi doppi rispetto alla media nazionale e più che tripli rispetto a quelli dell'Italia settentrionale (Tavola II.10). Maggiore al Sud è anche la percezione del disagio nell'acquisto di abiti e nelle spese mediche: oltre il 19% delle famiglie denuncia di avere difficoltà nel comprare vestiti di cui c'è bisogno, contro il 6,6 delle famiglie del Nord e il 10% del Centro; circa il 13% lamenta difficoltà nel fronteggiare le spese mediche, contro valori che non superano il 7% nelle restanti aree del paese.

**Tavola II.10 – Famiglie per difficoltà dovute ad acquisti e spese di vario tipo, per ripartizione geografica**

*Anno 2000 (per 100 famiglie della stessa area geografica)*

Area geografica	DIFFICOLTÀ NEL PAGARE								
	Cibo	Abiti	Spese mediche	Affitto	Mutuo	Bollette	Spese per la scuola	Spese per trasporti	Spese per debiti *
Italia Nord-Occidentale	1,8	6,6	3,8	2,6	1,2	5,1	1,4	2,0	2,8
Italia Nord-Orientale	2,0	6,6	4,1	2,2	1,5	5,3	1,6	2,7	3,0
Italia Centrale	2,2	10,0	6,4	3,4	1,7	8,8	2,7	3,2	3,8
Italia Meridionale	5,4	19,9	12,8	6,1	2,1	18,3	5,8	5,7	6,9
Italia Insulare	5,5	23,9	13,6	6,0	2,6	19,6	6,7	7,3	8,7
Italia	3,1	12,1	7,4	3,8	1,7	10,3	3,2	3,8	4,6

(\*): Spese per debiti diversi dal mutuo.

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana" 2000.

La scarsità di mezzi economici, con particolare riferimento alle spese sanitarie, è percepita soprattutto dalle famiglie di un solo componente, tipicamente anziano: oltre il 9% di queste ultime dichiara di non essere sempre in grado di fare fronte alle spese mediche, un valore di due punti superiore alla media calcolata su tutte le famiglie (Tavola II.11). Il disagio finanziario per quanto concerne le spese scolastiche e di trasporto tende a crescere all'aumentare dell'ampiezza della famiglia e risulta massimo tra i nuclei con almeno quattro componenti, in relazione all'affievolirsi delle economie di scala familiari. Il 7,1% ed il 5,9% delle famiglie con almeno quattro membri afferma di non avere, in alcuni periodi dell'anno, sufficienti disponibilità finanziarie per pagare le spese scolastiche e di trasporto, contro valori medi per tutte le famiglie dell'ordine del 3-4%.

**Tavola II.11 – Famiglie per difficoltà dovute ad acquisti e spese di vario tipo, per ampiezza familiare**

*Anno 2000 (per 100 famiglie con lo stesso numero di componenti)*

Numero di componenti	DIFFICOLTA' NEL PAGARE								
	Cibo	Abiti	Spese mediche	Affitto	Mutuo	Bollette	Spese per la scuola	Spese per trasporti	Spese per debiti *
1 componente	4,3	12,7	9,4	5,2	1,3	10,9	1,2	2,7	3,4
2 componenti.	2,4	10,2	7,6	2,7	1,1	8,8	1,3	2,8	3,2
3 componenti.	2,1	9,5	5,3	2,8	1,5	8,3	2,8	3,6	4,3
4 o più componenti	3,7	15,5	7,3	4,6	2,7	12,9	7,1	5,9	7,2
<b>Totale</b>	<b>3,1</b>	<b>12,1</b>	<b>7,4</b>	<b>3,8</b>	<b>1,7</b>	<b>10,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>	<b>4,6</b>

(\*): Spese per debiti diversi dal mutuo.

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana" 2000.

Le tipologie familiari che avvertono maggiormente condizioni di stress finanziario, per quanto riguarda i bisogni di base (con la sola esclusione delle spese mediche), appaiono le coppie con almeno tre figli e i nuclei monogenitore (Tavola II.12). Il disagio connesso alla copertura periodica delle spese mediche è, non sorprendentemente, massimo tra le persone sole con più di 64 anni (11,6%), mentre le due tipologie menzionate prima presentano valori di poco inferiori, rispettivamente il 10,9% ed il 9,1%.

Anche con riferimento a indicatori di percezione soggettiva, il disagio economico sembra dunque più frequentemente associarsi ad alcune caratteristiche già emerse nella stima oggettiva della povertà: la residenza nel Mezzogiorno, la presenza di un numero elevato di componenti familiari (ed in particolare di figli) e la condizione di persona sola e anziana.

**Tavola II.12 – Famiglie per difficoltà dovute ad acquisti e spese di vario tipo, per tipologia familiare**

*Anno 2000 (per 100 famiglie della stessa tipologia)*

Tipologia familiare	DIFFICOLTA' NEL PAGARE								
	Cibo	Abiti	Spese mediche	Affitto	Mutuo	Bollette	Spese per la scuola	Spese per trasporti	Spese per debiti *
P. s.^ con meno di 65 anni	4,4	11,7	6,6	6,4	1,7	10,8	1,3	4,0	4,4
P. s.^ con 65 anni e più	4,2	13,5	11,6	4,2	0,9	11,1	1,0	1,6	2,6
Coppia con p. r.° con meno di 65 anni	1,9	6,3	2,3	2,7	1,5	7,7	2,5	4,4	5,2
Coppia con p. r.° con 65 anni e più	2,3	14,9	5,4	2,7	1,3	5,2	-	-	-
Coppia con un figlio	1,8	8,6	4,6	2,5	1,6	7,4	2,2	3,5	4,1
Coppia con due figli	2,7	13,3	6,0	3,8	2,6	10,8	5,8	4,9	5,9
Coppia con tre o più figli	6,0	22,5	10,9	6,9	3,5	19,0	12,6	9,1	11,5
Monogenitore	4,9	15,4	9,1	4,6	1,6	14,1	5,5	5,1	6,1
<b>Totale</b>	<b>3,1</b>	<b>12,1</b>	<b>7,4</b>	<b>3,8</b>	<b>1,7</b>	<b>10,3</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>	<b>4,6</b>

(\*): Spese per debiti diversi dal mutuo

(^): P.s.: persona sola

(°): P.r. (persona di riferimento): intestatario della scheda anagrafica

Fonte: Istat, Indagine Multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana" 2000.

## II.2 LA POVERTÀ TRA I MINORI E LE LORO FAMIGLIE

Questa parte del Rapporto prende in esame le condizioni economiche delle famiglie con figli minorenni e, sulla base delle ultime quattro indagini dell'Istat sui consumi in Italia, fornisce nuove stime della diffusione e dell'intensità della povertà tra i minori.

La povertà tra i minori rappresenta una forma particolarmente grave – per molti versi insopportabile - di privazione economica. Essa contraddice i più elementari principi di uguaglianza delle opportunità e compromette le aspettative di reddito futuro di soggetti che non possono essere ritenuti responsabili della loro situazione economica. Un numero sempre più cospicuo di studi basati su dati longitudinali sembra confermare questo dato, mostrando come la povertà infantile sia fortemente correlata alla povertà in età adulta.

Lo svantaggio potenziale di più lungo periodo - in termini di minore istruzione, difficoltà di inserimento nel mercato del lavoro, rischi di esclusione sociale, ecc. - che deriva dall'essere poveri nella fase iniziale del ciclo di vita non è l'unico argomento che spinge a studiare le dimensioni della povertà tra i minori, separatamente da quelle della povertà *tout court*. E' ancora l'analisi empirica ad evidenziare la vulnerabilità delle coorti più giovani ai mutamenti in corso nelle economie industrializzate (aumento della disoccupazione, comparsa del fenomeno dei *working poor*, modifica delle strutture familiari tradizionali, diffusione dei nuclei monoparentali) e la limitata efficacia delle politiche pubbliche, rivelatesi più in grado di contrastare la povertà tra gli anziani che tra i minori.

Con specifico riferimento all'Italia, la povertà tra i minorenni emerge come un tema chiave delle politiche distributive anche per un altro motivo. Ricerche recenti svolte dall'*Unicef* assegnano all'Italia il non invidiabile primato di nazione con il più alto tasso di povertà minorile, unitamente a quelle anglosassoni. Nell'ambito dell'Unione europea, il nostro paese presenta addirittura un tasso di povertà relativa inferiore solo a quello del Regno Unito. La graduatoria non si modifica in modo sostanziale anche tenendo conto della diversa composizione demografica dei paesi inclusi nella comparazione o di linee di povertà basate su standard assoluti anziché relativi. La ricerca, che utilizza dati del *Luxembourg Income Study*, è relativa al decennio a cavallo tra gli anni ottanta e novanta e, per quanto riguarda l'Italia, al periodo 1986-1995<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cfr. B. Bradbury, M. Jäntti, "Child Poverty across Industrialized Nations", Innocenti Occasional Papers, Economic and Social Policy Series, No. 71, Florence: UNICEF International Child Development Centre, 1999 (pubblicato in K. Vleminckx e T. Smeeding (a cura di), *Child Well-Being, Child Poverty and Child Policy in Modern Nations, What do we know?*, The Policy Press, Bristol, 2001). Per un'eccellente sintesi, cfr. UNICEF Innocenti Research Centre, Florence, Italy. *Innocenti Report Card No. 1*, June 2000. "A league table of child poverty in rich nations".

Scopo di questa sezione è di aggiornare l'evidenza empirica disponibile sull'entità del fenomeno in Italia, secondo un impianto metodologico coerente con quello finora impiegato dalla Commissione.

#### *Metodologia di stima della povertà*

Nello studio della povertà tra i minori si pongono problemi non dissimili da quelli che si presentano nella misura della povertà in generale: si tratta di decidere come valutare il benessere dei soggetti, se in termini di consumo o di reddito, a quale unità d'analisi riferirsi (famiglia o individuo), quale accezione dare al termine povertà (relativa o assoluta), come fissare la soglia che separa i poveri dai non poveri, quali strumenti di misura utilizzare. Le scelte operate in questo Rapporto, come detto poc'anzi, riflettono l'impostazione tradizionalmente seguita dalla Commissione.

La variabile economica adottata per approssimare il livello di benessere dei soggetti è, come per le stime della povertà nella popolazione in generale riportate nei paragrafi precedenti, il consumo (indagini campionarie Istat sui consumi delle famiglie, anni 1997-2000).

L'unità d'analisi prescelta è la famiglia. Sebbene si sia interessati alla povertà di singoli individui (i minori), non è possibile rilevare il loro benessere separatamente da quello dei genitori: sia perché i minori non percepiscono in genere redditi, sia perché i consumi sono rilevati a livello familiare, sia infine perché è arduo osservare l'allocatione delle risorse tra i singoli membri del nucleo. Si è quindi impiegato il consumo familiare, corretto per una scala di equivalenza, come *proxy* del consumo dei minori. Per *minori* si deve intendere tutti gli individui di età inferiore a 18 anni. La scala di equivalenza adottata, per convertire in unità omogenee i consumi di nuclei familiari di diversa numerosità, è la stessa adottata dall'Istat e dalla Commissione per valutare la diffusione della povertà nella popolazione in generale.

Per quanto riguarda la nozione di povertà, relativa o assoluta, si è optato per la prima delle due. E' infatti la povertà relativa quella che riflette maggiormente un problema di mancata uguaglianza delle opportunità. Nello studio della povertà tra i minori nei paesi industrializzati, tra l'altro, non esiste una nozione di povertà assoluta unanimemente condivisa.

La soglia di povertà relativa è quella calcolata nelle sezioni precedenti del Rapporto, determinata in funzione della spesa media mensile procapite per consumi delle famiglie. Ricordiamo che la soglia di povertà standard, per un nucleo di due componenti, nel 2000, è risultata pari a 1 milione 569 mila lire mensili.

La stima della povertà si basa su due indicatori ampiamente noti, l'indice di diffusione e l'indice di intensità.

#### *L'evidenza empirica*

Un primo aspetto conoscitivo utile ad inquadrare il problema della povertà tra i minori in Italia riguarda la composizione demografica della popolazione italiana, distinta per tipologia familiare ed area geografica di residenza (Tavola II.13).

**Tavola II.13 - Famiglie residenti per tipologia e ripartizione geografica**  
*Anno 2000, migliaia di unità e composizione percentuale*

	NORD		CENTRO		MEZZO-GIORNO		ITALIA	
<b>Tipologia familiare</b>								
Persona sola	2.873	27,4	1.041	24,4	1.473	20,4	5.388	24,5
Coppia	2.249	21,4	852	20,0	1.229	17,1	4.330	19,7
Coppia con un figlio minore	1.050	10,0	363	8,5	599	8,3	2.011	9,2
Coppia con due figli minori	755	7,2	369	8,7	947	13,1	2.071	9,4
Coppia con tre o più figli minori	108	1,0	46	1,1	241	3,3	396	1,8
Monogenitore con solo figli minori	170	1,6	62	1,5	90	1,2	322	1,5
Monogenitore con solo figli maggiori	587	5,6	190	4,5	389	5,4	1.165	5,3
Coppia con solo figli maggiori	1.710	16,3	759	17,9	1.227	17,0	3.697	16,8
Altre tipologie familiari con minori	626	6,0	347	8,2	783	10,9	1.756	8,0
Altre tipologie familiari senza minori	379	3,6	223	5,2	230	3,2	831	3,8
<i>Totale famiglie con minori</i>	<i>2.709</i>	<i>25,8</i>	<i>1.187</i>	<i>28,0</i>	<i>2.660</i>	<i>36,8</i>	<i>6.556</i>	<i>29,9</i>
<b>Totale famiglie</b>	<b>10.507</b>	<b>100</b>	<b>4.252</b>	<b>100</b>	<b>7.208</b>	<b>100</b>	<b>21.967</b>	<b>100</b>

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 2000.

La percentuale di famiglie con minori complessivamente presente in Italia nel 2000 è pari al 29,9% del totale delle famiglie: di queste il 9,2% è costituito da coppie con un minore, il 9,4% da coppie con due minori, l'1,8% da coppie con almeno tre minori. Esigua è la quota dei nuclei monogenitore con solo figli minori (1,5%) mentre consistente è il numero di altre tipologie familiari, diverse dalla coppia, in cui sono presenti dei minorenni (l'8%).

La ripartizione geografica mette in evidenza come la presenza di nuclei con almeno due minori sia un fenomeno tipico del Mezzogiorno: oltre il 16% delle coppie residenti nel Sud e nelle Isole presenta infatti queste caratteristiche, rispetto a valori dell'8-9% del Nord e del Centro. Superiore rispetto alla media nazionale è, nel Mezzogiorno, anche la quota di famiglie estese (comprensive di altri parenti oltre ai genitori) in cui sono presenti minori (il 10,9%). La composizione familiare con minori prevalente nel Nord è la coppia con un figlio solo.

Il numero di famiglie povere con figli minori in Italia, nel 2000, è di 1 milione 11 mila unità, pari al 4,6% della popolazione complessiva e al 15,4% del totale delle famiglie con minori. In termini individuali, il numero di persone aventi meno di 18 anni il cui consumo familiare equivalente è inferiore alla soglia di povertà è pari a 1 milione 704 mila. La *diffusione* della povertà tra i minori, ossia la quota di minori poveri sul totale dei minori residenti, è pari al 16,9% (Tavola II.14).

**Tavola II.14 - Povertà relativa tra le famiglie con minori  
per ripartizione geografica**

*Anno 2000, migliaia di unità e valori percentuali*

	NORD	CENTRO	MEZZO- GIORNO	ITALIA
<b>Migliaia di unità</b>				
Famiglie con minori	2.709	1.188	2.660	6.556
<i>Famiglie con minori povere</i>	184	130	698	1.011
Minori	3.891	1.764	4.435	10.089
<i>Minori poveri</i>	290	198	1.216	1.704
<b>Composizione percentuale</b>				
Famiglie con minori	41,3	18,1	40,6	100,0
<i>Famiglie con minori povere</i>	18,2	12,8	69,0	100,0
Minori	38,6	17,5	44,0	100,0
<i>Minori poveri</i>	17,0	11,6	71,4	100,0
<b>Diffusione della povertà (%)</b>				
Famiglie con minori <sup>a</sup>	6,8	10,9	26,2	15,4
Minori <sup>b</sup>	7,4	11,3	27,4	16,9
<b>Intensità della povertà (%)</b>				
Famiglie con minori	17,4	18,4	23,7	21,8

(a): Famiglie con minori povere sul totale delle famiglie con minori.

(b): Minori poveri sul totale dei minori.

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 2000.

La diffusione della povertà tra i minori risulta quindi significativamente superiore al valore calcolato sull'intera popolazione - riportato nella precedente sezione di questo Rapporto: il 15,4% contro il 12,3%, se valutata a livello familiare, il 16,9% contro il 13,9%, se valutata a livello individuale.

Un'informazione supplementare a quella contenuta nell'indice di diffusione è data dall'indice di *intensità*, che esprime, in valore percentuale, quanto in media la spesa delle famiglie povere è al di sotto della soglia. L'intensità della povertà per le famiglie con minori per il 2000 è del 21,8%: la spesa mensile media equivalente delle famiglie povere con minori è quindi all'incirca pari a 1 milione 230 mila lire, il 21,8% in meno, appunto, della spesa corrispondente alla soglia.

La Tavola II.14 mostra che la media del dato nazionale è la risultante di situazioni geografiche molto differenziate. Con modalità ancor più accentuate rispetto a quanto si verifica a livello dell'intera popolazione, la povertà tra i minori si concentra nelle regioni meridionali e nelle Isole: l'indice di diffusione per gli individui raggiunge il 27,4% nel Mezzogiorno, contro il 7,4% del Nord e il 11,3% del Centro. Nell'Italia meridionale risiede il 71,4% della popolazione di minori poveri (pari a 1 milione 216 mila individui), una quota ben più alta della corrispondente quota di minori residenti (44%).

L'analisi della povertà per classi di età degli individui e ripartizione geografica conferma che è nel sottoinsieme della popolazione che non raggiunge la maggiore età (0-17 anni) che si annidano le percentuali di indigenza più elevate, persino superiori, anche se poco, a quelle che si riscontrano tra gli anziani (65 anni e oltre) (Tavola II.15). In tali classi di età la povertà raggiunge rispettivamente il 16,9% ed il 16,7%, mentre si attesta su valori inferiori al 14% nelle altre due classi.

**Tavola II.15 - Diffusione della povertà tra gli individui,  
per classe di età e ripartizione geografica**

*Anno 2000, valori percentuali*

Ampiezza familiare	NORD	CENTRO	MEZZOGIORNO	ITALIA
Da 0 a 17 anni	7,4	11,3	27,4	16,9
Da 18 a 34 anni	5,4	9,9	24,8	13,9
Da 35 a 64 anni	4,5	8,4	23,2	11,5
65 e oltre	8,6	15,4	29,3	16,7

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 2000.

La Tavola II.16 indaga la diffusione della povertà tra i minori, disaggregata per tipologia familiare. Le indagini condotte annualmente dell'Istat sui consumi delle famiglie a cui si fa riferimento sono quelle dell'ultimo quadriennio (1997-2000)<sup>2</sup>. Questa Tavola rafforza l'ipotesi secondo la quale la diffusione della povertà tra le famiglie italiane è associata alla presenza di figli minori: rispetto al dato nazionale per il 2000 (12,3%), infatti, le tipologie che presentano un dato superiore alla media sono soprattutto le coppie con due minori, con il 15,9%, le famiglie con membri aggregati (la modalità Altre tipologie familiari con minori), con il 19,4% e, in particolare, le coppie con tre minori o più, con il 26%. La povertà risulta in crescita in tutti i nuclei in cui sono presenti figli minori, con la sola eccezione delle coppie con un minore solo e dei nuclei monogenitore con solo figli minori, che presentano oscillazioni nel tempo.

**Tavola II.16 - Diffusione della povertà tra le famiglie con figli per tipologia familiare**

*Anni 1997-2000, valori percentuali*

Tipologia familiare	1997	1998	1999	2000
Coppia con un figlio minore	9,6	9,0	8,0	10,0
Coppia con due figli minori	14,9	16,5	15,4	15,9
Coppia con tre o più figli minori	24,4	26,7	26,1	26,0
Monogenitore con solo figli minori	13,5	9,6	11,0	11,4
Monogenitore con solo figli maggiori	11,0	11,9	14,3	12,7
Coppia con solo figli maggiori	10,2	10,9	10,7	11,1
Altre tipologie familiari con minori	16,8	16,3	18,1	19,4
Altre tipologie familiari senza minori	13,1	13,7	14,6	15,7
Totale famiglie	12,0	11,8	11,9	12,3

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 2000.

Il maggior rischio di povertà indotto dalla presenza di minori appare evidente anche da un'analisi che pone a confronto tra loro i valori dell'indice di diffusione delle coppie con figli o monogenitore (Tavola II.17). Dai dati a nostra disposizione emerge come, indipendentemente dal numero dei figli, le famiglie coniugali che comprendono solo minori sono costantemente più povere di quelle che comprendono figli di qualsiasi età. Solamente tra i nuclei monogenitore si verifica la situazione opposta: ciò è da mettere in relazione al fatto che le famiglie monogenitore in senso lato (comprendenti quindi anche

<sup>2</sup> Come si è ricordato in altra parte del Rapporto, nel 1997 l'indagine è stata profondamente rinnovata sia nel materiale statistico di base, sia nei metodi di elaborazione dei dati originali, determinando una rottura nella serie storica dei dati sui consumi e, quindi, sulla povertà.

figli maggiorenni) sono per lo più nuclei con capofamiglia anziana, spesso vedova e priva di una storia lavorativa e contributiva propria.

**Tavola II.17 - Diffusione della povertà tra le famiglie con figli**  
*Anni 1997-2000, valori percentuali*

	1997	1998	1999	2000
Coppia con 1 figlio	9,1	9,5	8,5	9,5
<i>Coppia con 1 figlio minore</i>	<i>9,6</i>	<i>9,0</i>	<i>8,0</i>	<i>10,0</i>
Coppia con 2 figli	12,8	13,3	13,5	14,5
<i>Coppia con 2 figli minori</i>	<i>14,9</i>	<i>16,5</i>	<i>15,4</i>	<i>15,9</i>
Coppia con 3 o più figli	23,5	23,6	24,4	25,2
<i>Coppia con 3 o più figli minori</i>	<i>24,4</i>	<i>26,7</i>	<i>26,1</i>	<i>26,0</i>
Monogenitore	12,1	11,7	14,2	13,0
<i>Monogenitore con solo figli minori</i>	<i>13,5</i>	<i>9,6</i>	<i>11,0</i>	<i>11,4</i>

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 2000.

Fatta cento la popolazione povera con figli minori nel 2000, le informazioni successive mostrano il peso che, all'interno di questa, rivestono le coppie con almeno due minori e le famiglie cosiddette estese, in cui sono presenti minori ed altri parenti. Tali tipologie, se congiuntamente considerate, rappresentano il 64,4% delle famiglie con figli minori e ben il 76,4% delle famiglie *povere* con minori (Tavola II.18 e Fig II.9). Un rapporto inverso si registra invece per le coppie con un solo figlio, che ammontano a oltre il 30% dei nuclei con minori ma solo al 20% della corrispondente popolazione povera.

**Tavola II.18 - Famiglie con minori, povere e non povere, per tipologia familiare**

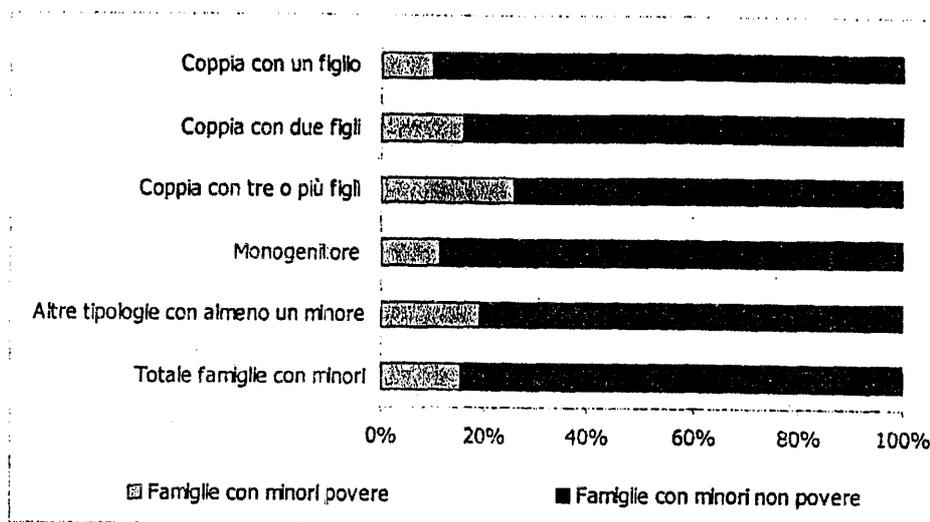
*Anno 2000, migliaia di unità e composizione percentuale*

	Famiglie con minori		Famiglie con minori povere		Famiglie con minori non povere	
Coppia con un figlio	2.011	30,7	202	20,0	1.809	32,6
Coppia con due figli	2.070	31,6	330	32,6	1.742	31,4
Coppia con tre o più figli	396	6,0	103	10,2	293	5,3
Monogenitore	322	4,9	37	3,7	285	5,1
Altre tipologie con almeno un minore	1.757	26,8	339	33,5	1.416	25,5
<b>Totale famiglie con minori</b>	<b>6.556</b>	<b>100,0</b>	<b>1.011</b>	<b>100,0</b>	<b>5.545</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 2000.

**Figura II.9: Famiglie con minori, povere e non povere, per tipologia familiare**

Anno 2000, composizioni percentuali



I dati sulla diffusione della povertà tra le famiglie con figli, distinte per tipologia ed area geografica di residenza, confermano il ruolo svolto dagli elevati carichi familiari nel determinare condizioni di forte indigenza nel Mezzogiorno: l'indice di diffusione raggiunge valori del 34,9% e del 31,4%, rispettivamente, tra le coppie con almeno tre minori e le famiglie estese (genitori, figli minori e altri parenti), mentre si attesta al 25,2% tra le coppie con due minori (Tavola II.19).

**Tavola II.19 - Diffusione della povertà tra le famiglie con figli, per tipologia familiare e ripartizione geografica**

Anno 2000, valori percentuali

Tipologia familiare	NORD	CENTRO	MEZZO GIORNO	ITALIA
Coppia con un figlio minore	5,8	8,5	18,5	10,0
Coppia con due figli minori	6,7	11,2	25,2	15,9
Coppia con tre o più figli minori	*	*	34,9	26,0
Monogenitore con solo figli minori	*	*	21,2	11,4
Monogenitore con solo figli maggiori	5,8	14,2	22,5	12,7
Coppia con solo figli maggiori	3,9	8,1	23,1	11,1
Altre tipologie familiari con minori	7,9	13,0	31,4	19,4
Altre tipologie familiari senza minori	8,7	12,7	30,1	15,7
Totale famiglie	5,7	9,7	23,6	12,3

(\*): valore non significativo a causa della scarsa numerosità.

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 2000.

Uno dei fattori ritenuti corresponsabili di determinare condizioni di povertà tra le famiglie è l'assenza del coniuge. I dati in nostro possesso per l'Italia confermano solo parzialmente questa ipotesi. I nuclei monogenitore con solo figli minori presentano un indice di diffusione inferiore, seppure di poco, alla media nazionale: l'11,4% contro il 12,3% (Tavola II.19). A questo riguardo, è opportuno ricordare che, sebbene anche in Italia la condizione di genitore solo coincide spesso con monogenitori madri, a differenza di altri

paesi (specie quelli anglosassoni) essa riguarda prevalentemente vedove, separate e divorziate, non nubili, e donne adulte, non adolescenti o comunque molto giovani, che corrono maggiormente il rischio di non avere né una formazione professionale adeguata, né un'esperienza lavorativa significativa. Se a questo si aggiunge un altro dato peculiare dell'Italia – il fatto che l'instabilità coniugale riguarda soprattutto coppie in cui entrambi i coniugi lavorano e appartengono ai ceti sociali medio-alti e più istruiti - si comprende come tra le famiglie monogenitore giovani la vulnerabilità alla povertà sia ancora un fenomeno contenuto.

L'assenza del coniuge incide, più che tra i nuclei monogenitore, ovvero tra le famiglie in cui il genitore solo non vive con altri adulti, soprattutto sulle altre tipologie familiari, in particolare sulle famiglie estese con minori, che presentano tassi di povertà più che doppi rispetto alla media nazionale e pari al 24,1% (Tavola II.20). Si potrebbe persino ipotizzare che vivere con altri parenti, per lo più i propri genitori, sia la scelta più o meno obbligata dei genitori soli poveri.

Ovviamente la condizione occupazionale dei genitori è un fattore cruciale nel determinare il rischio di povertà dei minori. L'evidenza empirica segnala come spesso non sia sufficiente che un solo genitore sia occupato per proteggere dalla povertà. E' sempre la tabella II.20 a mostrare che se entrambi i genitori - quindi anche la madre - lavorano, i figli possono ragionevolmente contare su un potente strumento di protezione dalla povertà. Al contrario, un fattore che incide nel determinare condizioni di indigenza è la mancata occupazione da parte dei membri adulti della famiglia: in particolare, se il coniuge non lavora, l'indice di diffusione sale a livelli in alcuni casi anche tripli rispetto al dato medio nazionale. Le famiglie in cui è più facile che un solo genitore (per lo più il padre) sia occupato sono costituite dalle coppie con elevati carichi di famiglia (coppie con almeno due figli minorenni e altre famiglie con minori), i cui valori dell'indice superano ampiamente il 20% (Tavola II.20). E' significativo tuttavia come, anche per queste famiglie, il fatto che il coniuge sia occupato riduce in modo significativo i tassi di povertà, che scendono al di sotto del 10%.

**Tavola II.20 - Diffusione della povertà tra le famiglie con figli,  
per tipologia familiare, presenza e condizione professionale del coniuge**

*Anno 2000, valori percentuali*

Tipologia familiare	Coniuge assente	Coniuge che lavora	Coniuge in altra condizione	Italia
Coppia con un figlio minore	-	5,8	15,7	10,0
Coppia con due figli minori	-	8,3	23,0	15,9
Coppia con tre o più figli minori	-	8,4	35,3	26,0
Monogenitore con solo figli minori	11,4	-	-	11,4
Monogenitore con solo figli maggiori	12,7	-	-	12,7
Coppia con solo figli maggiori	-	5,0	13,6	11,1
Altre tipologie familiari con minori	24,1	8,7	25,5	19,4
Altre tipologie familiari senza minori	16,3	4,3	20,1	15,7
Totale famiglie	10,9	5,7	17,3	12,3

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 2000.

Considerazioni sostanzialmente simili vengono suggerite dalla Tavola II.21, relativa alla diffusione della povertà tra le famiglie con figli, distinte per tipologia familiare e numero di percettori di reddito.

**Tavola II.21 - Diffusione della povertà tra le famiglie con figli,  
per tipologia familiare e numero di percettori di reddito**

*Anno 2000, valori percentuali*

Tipologia familiare	Fino a 1 percettore	2 o più percettori	Italia
Coppia con un figlio minore	15,8	5,4	10,0
Coppia con due figli minori	23,5	7,4	15,9
Coppia con tre o più figli minori	35,2	7,2	26,0
Monogenitore con solo figli minori	11,8	*	11,4
Monogenitore con solo figli maggiori	17,3	10,1	12,7
Coppia con solo figli maggiori	21,8	7,6	11,1
Altre tipologie familiari con minori	31,8	11,7	19,4
Altre tipologie familiari senza minori	21,5	14,1	15,7
Totale famiglie	15,1	9,2	12,3

(\*): valore non significativo a causa della scarsa numerosità.

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 2000.

Il rischio di povertà è più elevato se è innanzitutto la persona di riferimento (per lo più il padre, nelle famiglie coniugali) ad essere non occupata o in cerca di occupazione. In particolare le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione presentano tassi di povertà mediamente superiori al 33% circa, con uno scarto di oltre venti punti in più rispetto alla povertà delle famiglie di lavoratori dipendenti (Tavola II.22). Essi sono particolarmente elevati tra le coppie o i nuclei monogenitore con almeno un minore, dove sfiorano il 44%.

**Tavola II.22: Diffusione della povertà tra le famiglie con figli  
e attività lavorativa della persona di riferimento**

*Anno 2000, valori percentuali*

	Lavoratore dipendente	Lavoratore autonomo	In cerca di occupazione	Altro*	Italia
Coppia o monogenitore con solo figli minorenni	12,6	10,7	43,7	19,3	14,0
Coppia o monogenitore con solo figli maggiorenni	9,1	6,4	29,2	13,6	11,5
Totale famiglie	9,8	7,9	33,1	14,6	12,3

(a) Comprende nuclei con persona di riferimento pensionato, casalinga, benestante, militare di leva e studente.

Fonte: Istat, Indagine sui consumi delle famiglie 2000.

PAGINA BIANCA

## II. 3 LA PERSISTENZA IN POVERTÀ

La povertà è un fenomeno al tempo stesso statico e dinamico. In povertà c'è chi entra, c'è chi esce, ma c'è anche chi la sperimenta periodicamente o vi rimane per lunghi periodi di tempo.

Gli studi sulla povertà sono tradizionalmente condotti in termini statici e si basano su dati di tipo trasversale, che consentono di 'scattare una fotografia' del fenomeno in un determinato momento, identificando i profili familiari e le caratteristiche individuali di coloro che, nell'anno preso in esame, risultano in condizioni di povertà. Analisi di questo tipo non forniscono informazioni sulla storia passata delle famiglie (o degli individui) che sperimentano condizioni di disagio economico.

Per effettuare analisi di tipo dinamico è necessario ricorrere a dati longitudinali (*panel data*). Nel presente Rapporto, la Commissione si è avvalsa di una fonte statistica di questo genere, lo *European Community Household Panel (ECHP)*, grazie alla quale è possibile seguire le stesse famiglie e, entro certi limiti, gli stessi individui nel tempo. I dati longitudinali permettono di analizzare la povertà, distinguendo quella transitoria da quella permanente, e di prendere in esame un aspetto della povertà particolarmente grave, proprio perché cronico: la sua persistenza nel tempo.

### *L'indagine longitudinale dell'ECHP*

L'Istat, a partire dal 1994 e con cadenza annuale, svolge un'indagine longitudinale sulle condizioni di vita delle famiglie, in modo analogo a quanto avviene nei diversi paesi dell'Unione Europea. Il Panel Europeo sulle famiglie *ECHP* è un'indagine campionaria che viene condotta con le stesse modalità in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Regno Unito, Grecia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Olanda, Portogallo, Spagna (e più di recente in Austria dal 1995, in Finlandia dal 1996 e in Svezia dal 1997).

Tutte le informazioni vengono raccolte mediante un modello di rilevazione standardizzato che consente la comparabilità dei dati tra paesi; tale comparabilità è assicurata dalla comune progettazione delle fasi di rilevazione e dall'uso di procedure generalizzate per il trattamento dei dati che vengono realizzate con il coordinamento di Eurostat, l'Istituto statistico europeo.

Il fine dell'indagine è quello di monitorare le condizioni di vita delle famiglie, e in particolare i loro redditi, e contribuire a individuare misure di politica economica e sociale a livello comunitario a sostegno dei redditi medesimi. Per questo motivo vengono raccolte informazioni comparabili a livello europeo sulle componenti del reddito familiare e individuale, con l'obiettivo di disporre di un quadro multidimensionale in cui, all'analisi della situazione finanziaria di una famiglia o di un suo componente, si aggiunge lo studio

di variabili familiari e individuali non monetarie, quali l'istruzione e la formazione professionale, il tipo di occupazione, la mobilità, l'ampiezza del nucleo familiare e le condizioni abitative, le condizioni di salute e altre variabili socio-demografiche.

La principale caratteristica dell'indagine, come si è anticipato, è la sua dimensione longitudinale: annualmente vengono intervistati le stesse famiglie e gli stessi individui per studiare la dinamica dei comportamenti e dei cambiamenti a livello sia familiare sia individuale. Sono previste delle regole che consentono di seguire il campione iniziale e che prevedono di ricontattare i componenti delle famiglie del primo anno, anche se nel corso del periodo di osservazione formano una nuova famiglia, a meno di trasferimenti che hanno come destinazione un paese extraeuropeo o un'istituzione (casa di cura, convento, carcere, ecc.).

La dimensione longitudinale dell'indagine consente di produrre dati di tipo dinamico, ossia di includere informazioni oltre che sullo stato economico di un soggetto in un determinato istante di tempo - ad esempio, la condizione di povertà nell'anno  $t$  - anche sulla transizione tra uno stato e l'altro - ad esempio, la fuoriuscita dalla condizione di povertà nell'anno  $t+1$ .

#### *Metodologia di stima della povertà*

Nella sezione II.1 del Rapporto sono stati presentati i risultati relativi alla povertà nel nostro Paese utilizzando come base informativa i dati campionari dell'indagine sui consumi condotta dall'Istat, dove la variabile presa in considerazione per identificare le famiglie in stato di povertà è la spesa per consumi. Nell'approfondimento che segue, invece, la variabile di riferimento è il reddito disponibile netto familiare, tratto dall'indagine ECHP.

Già nel Rapporto dello scorso anno si era sottolineato come la scelta di approssimare il benessere economico di una famiglia con il consumo o con il reddito dipendesse sia da considerazioni di carattere teorico sia dalla disponibilità e attendibilità delle fonti statistiche e come non fosse possibile optare, una volta per tutte, per una variabile o l'altra. Anche in questo Rapporto si ribadisce l'impossibilità di arrivare a una conclusione univoca e si suggerisce, laddove la disponibilità delle fonti lo consenta, di fare ricorso ad analisi di entrambi i tipi. In questo approfondimento la povertà economica è quindi valutata in termini di reddito.

Il concetto di povertà adottato è quello di povertà relativa, secondo cui è povera una famiglia di due componenti che ha un reddito disponibile inferiore o uguale a quello medio pro-capite per l'intero Paese (linea di povertà standard). Per tenere conto delle economie di scala che si realizzano all'interno della famiglia, il reddito familiare viene diviso per i valori della scala di equivalenza Carbonaro.

Sempre in relazione agli aspetti metodologici della ricerca, è opportuno osservare che i risultati in termini di incidenza e intensità della povertà possono discostarsi sia da quelli ufficiali stimati dall'Istat basati sull'indagine sui consumi - dove la variabile di riferimento è, appunto, la spesa per consumi -, sia da quelli pubblicati da Eurostat - dove la linea di povertà coincide con la mediana (anziché con la media) della distribuzione dei redditi individuali, resi equivalenti tramite la scala di equivalenza Ocse modificata, una scala diversa da quella adottata sin qui dall'Istat e dalla Commissione.

*La stima della povertà in Italia con dati ECHP*

La tavola II.23 presenta una stima della diffusione e dell'intensità della povertà per quattro anni dell'indagine, gli unici finora disponibili (l'anno indicato in tabella si riferisce al periodo in cui i redditi sono stati percepiti dagli individui).

La diffusione della povertà nei redditi familiari, nel quadriennio 1993-96, è rimasta sostanzialmente stabile, intorno a valori che oscillano tra l'11,9% e l'11,1%. Una moderata flessione caratterizza invece la povertà valutata a livello individuale, nell'ipotesi di imputare a ciascun individuo il reddito familiare equivalente del nucleo di appartenenza. I valori leggermente più elevati della povertà individuale rispetto ai corrispondenti dati familiari, in ciascun anno, sono da mettere in relazione al fenomeno della maggiore numerosità media delle famiglie povere.

L'intensità della povertà nei redditi familiari presenta valori piuttosto elevati, nell'ordine del 40-44%, ed erratici nel tempo. Una possibile spiegazione dell'andamento erratico risiede nella volatilità nel tempo dei redditi, maggiore di quella dei consumi, a fronte di shock di natura esogena.

**Tavola II.23 - La povertà in Italia (redditi equivalenti)**  
*Anni 1993-96, importi annuali in lire correnti e valori percentuali*

	1993	1994	1995	1996
Linea di povertà	10.370.500	11.006.090	11.451.520	11.482.040
Diffusione della povertà tra le famiglie	11,9	11,3	11,1	11,5
Diffusione della povertà tra gli individui	14,1	13,9	13,3	13,0
Intensità della povertà tra le famiglie	43,6	39,7	40,5	44,2

Fonte: ECHP 1994-97 (UDB 1-4)

La Tavola II.23 non ci informa sull'eventuale permanenza in povertà, di anno in anno, delle famiglie o degli individui. Pur in presenza di una sostanziale stabilità dell'indice di diffusione (si veda in particolare il triennio 1994-96), siamo certi che nello stesso periodo la popolazione povera sia composta dalle stesse famiglie? Non potrebbe piuttosto accadere che, a parità di diffusione, si verificano consistenti processi di entrata e uscita dalla povertà e che la popolazione povera sia composta in ciascun anno da individui diversi? Come accertare la persistenza in povertà nell'anno  $t+1$  da parte di coloro che già nell'anno  $t$  risultavano poveri?

## Tavola II.24 - Persistenza in povertà in Italia (redditi equivalenti)

Anni 1993-96, valori percentuali

	Poveri un anno	Poveri due anni	Poveri tre anni	Poveri sempre
Diffusione della povertà tra gli individui	13,0	6,0	4,1	3,2

Fonte: ECHP 1994-97 (UDB 1-4)

La tavola II.24 fornisce alcune informazioni sulla dinamica di breve periodo della povertà tra gli individui. Le stime si basano, come anticipato in precedenza, su di un periodo di osservazione di quattro anni (1993-1996). I valori riportati in tabella sono da interpretare nel modo seguente: la diffusione della povertà tra gli individui espressa dalla modalità "Poveri un anno" indica la percentuale di individui, *presenti nell'indagine in tutto il quadriennio*, il cui reddito familiare equivalente è risultato in uno solo dei quattro anni considerati inferiore alla corrispondente soglia di povertà di quel periodo. Un ragionamento analogo va fatto con riferimento alle due colonne successive. La colonna denominata "Poveri sempre" indica la percentuale di individui che risulta povera in tutti e quattro gli anni.

La percentuale di individui che è in povertà in uno solo dei periodi presi in esame è il 13%. Questo valore si dimezza circa (6%) se si considerano coloro che risultano in povertà in due anni su quattro, per poi scendere al 4,1% se la durata in povertà è di tre anni. Gli individui "poveri sempre", ossia permanentemente in condizioni di disagio, sono invece il 3,2%. Dai dati a nostra disposizione emerge quindi che circa il 26% degli individui (ossia la somma dei valori indicati in tabella) sperimenta la condizione di povertà in *almeno uno* dei quattro anni considerati.

Un'ulteriore nozione di povertà, impiegata in analisi di tipo dinamico, è quella di povertà "permanente" o cronica, dove con tale termine si intende la povertà media, valutata nell'arco di un periodo sufficientemente lungo<sup>3</sup>. Nel nostro caso specifico, l'indice di diffusione della "povertà permanente" misura la percentuale di individui il cui *reddito equivalente medio nel quadriennio 1993-96* rimane al di sotto della linea della povertà, anch'essa calcolata come *media aritmetica delle linee della povertà* dei quattro anni. Il concetto di "povertà permanente", si noti, tiene conto delle periodiche oscillazioni temporali del reddito degli individui e compensa, in un arco di tempo esteso, eventuali scostamenti di segno opposto dalla linea della povertà. Con riferimento al quadriennio 1993-1996 un individuo che fosse ad esempio povero nel biennio 1993-94, non povero nel 1995, di nuovo in povertà nel 1996 risulterebbe un "povero permanente" se il suo reddito nel 1995 non fosse sufficientemente più alto della soglia di povertà e tale da compensare il *poverty gap* sperimentato negli altri anni. Sulla base dei dati disponibili, l'indice di diffusione della "povertà permanente" per l'Italia nel periodo 1993-96 risulta pari al 9,1%: è questa, in altre parole, la quota di individui il cui reddito, nei quattro anni, è risultato *mediamente* al di sotto della linea di povertà. Questa percentuale comprende, ovviamente, il 3,2% di "poveri sempre" (cfr. Tavola II.24) e segnala l'esistenza di una quota non trascurabile della popolazione, quasi il 10%, che oscilla intorno alla soglia di povertà, senza riuscire ad allontanarsene in modo definitivo.

<sup>3</sup> Cfr. *OECD Economic Outlook*, June 2001, Paris: OECD Publications.

*La persistenza in povertà: un'analisi multivariata*

Dall'analisi precedente emerge che vi sono individui che vivono in modo continuativo in povertà. Appare, quindi, importante concentrare l'attenzione su quelli che sono i fattori sociali e demografici maggiormente responsabili del fenomeno.

Per valutare la posizione di maggior svantaggio economico di tali individui viene utilizzato uno strumento di analisi statistica, la regressione logistica, che è in grado di stimare gli effetti di ciascun fattore socio-demografico sulla probabilità che un individuo rimanga in povertà, al netto dell'interazione con gli altri fattori.

L'unità d'analisi è sempre l'individuo, che viene identificato come povero perché appartenente ad una famiglia povera secondo la metodologia descritta precedentemente; la persona di riferimento di ciascuna famiglia (*breadwinner*) viene individuata nella persona che all'interno del nucleo apporta il maggior contributo al reddito familiare; le caratteristiche (titolo di studio e condizione professionale) del *breadwinner* vengono poi attribuite a tutti i componenti della sua famiglia.

**Tavola II.25 – Persistenza in povertà***Anni 1993-96, valori percentuali*

Variabili di stato all'inizio del periodo	Variazione della probabilità di rimanere povero nell'intero periodo
<b>Titolo di studio della persona di riferimento</b>	
Senza titolo/licenza elementare	+ 1,24
<b>Ripartizione territoriale</b>	
Mezzogiorno	+ 1,95
Centro	- 0,32
<b>Tipologia familiare</b>	
Single	- 0,76
Monogenitore	+ 0,99
Coppia con solo figli minori	+2,93
Coppia con almeno un figlio maggiore	+ 0,82
Altra tipologia familiare	+ 0,86
<b>Condizione lavorativa della persona di riferimento</b>	
Autonomo	- 0,39
Inattivo	+ 0,50
Disoccupato	+ 3,80
<b>Reddito aggiuntivo</b>	
Nessuna fonte di reddito aggiuntivo	+ 0,52

Legenda: i valori in tabella indicano di quanto varia la probabilità di essere sempre poveri nel quadriennio 1993-96 rispetto a quella di un individuo tipo con istruzione non inferiore alla licenza media, residente al Nord, sposato senza figli, lavoratore dipendente e il cui coniuge è anch'esso percettore di redditi. La probabilità dell'individuo tipo di essere sempre povero nel 1993-96 è pari allo 0,83.

Fonte: ECHP 1994-97 (UDB 1.4)

La Tavola II.25 ci informa di quanto varia la probabilità di essere sempre poveri nel quadriennio 1993-96 rispetto a quella di un individuo tipo che ha un livello di istruzione non inferiore alla licenza media, è residente al Nord, è sposato senza figli, ha un'occupazione come lavoratore dipendente e il cui coniuge è anch'esso percettore di reddito. Dalla regressione logistica sono state eliminate tutte le variabili rivelatesi statisticamente non significative, tra cui ad esempio il sesso e la classe di età del *breadwinner*.

Sulla base delle stime effettuate, da interpretarsi come una prima indagine esplorativa del fenomeno, l'individuo tipo ha una probabilità di essere sempre in povertà nel periodo considerato pari allo 0,83%.

I valori riportati in tabella consentono di valutare l'influenza esercitata da alcuni fattori socio-demografici, singolarmente presi, sulla probabilità di essere sempre in povertà nel periodo 1993-96 rispetto a quella sperimentata dall'individuo tipo. Ad esempio, il valore contenuto nella prima riga sta a significare che un soggetto meno istruito dell'individuo tipo, ma uguale ad esso per tutto il resto, ha una maggiore probabilità di essere sempre povero pari all'1,24%.

I principali fattori che aumentano il rischio della persistenza in povertà sembrano essere la condizione lavorativa e l'ampiezza familiare: la condizione di disoccupato e la presenza di figli minorenni aumentano la probabilità di essere sempre poveri nel periodo considerato, rispettivamente, del 3,8% e del 2,93%. Anche risiedere nel Mezzogiorno aumenta la probabilità di quasi due punti percentuali (1,95%). Il dato relativo alla presenza di figli minorenni conferma non solo quelli presentati nel capitolo precedente sulla vulnerabilità alla povertà delle famiglie con minori. Esso segnala anche che i nuclei in cui sono presenti minori - e quindi i minorenni medesimi - che si trovano in povertà in un anno dato hanno maggiore probabilità di altri di rimanervi, con prevedibili effetti sulle loro chances di vita future in termini di formazione, accesso al mercato del lavoro e così via.

Fattori di rischio meno rilevanti, ma che contribuiscono pur sempre a far aumentare la probabilità di rimanere al di sotto della soglia di povertà, sono la presenza in famiglia di figli maggiorenni o la condizione di inattività (tipicamente pensionato). Viceversa, la probabilità di restare in povertà si riduce nella misura in cui la persona di riferimento è *single*, risiede nel centro Italia e svolge un'attività di lavoro autonomo.

## II.4 I SENZA DIMORA IN ITALIA: CARATTERISTICHE PERSONALI E RISPOSTE ISTITUZIONALI

*Premessa: le ricerche promosse dalla Commissione*

La forma più estrema di povertà nelle società industrializzate è costituita dalle persone senza dimora, persone che non solo faticano a risolvere i problemi quotidiani di sussistenza ma che neppure sono nelle condizioni di disporre di un alloggio stabile e adeguato. Si tratta di una popolazione dagli incerti confini e composta al proprio interno, in alcuni casi estremamente visibile ma in altri nascosta, nella quale troviamo situazioni tra loro molto differenti, la cui incidenza muta in dipendenza dei fenomeni più generali che attraversano la società e delle stesse iniziative, o mancate iniziative, di policy: persone con disabilità psichiche o mentali, o con stili di vita rischiosi (ad esempio alcolisti o tossicodipendenti), giovani o adulti in rotta con la propria famiglia, immigrati poveri, e così via.

I senza dimora, nella definizione consolidata tra gli operatori, sono persone emarginate prive delle risorse economiche necessarie per disporre di un'abitazione nel presente e in un futuro prossimo. Talvolta l'inadeguatezza delle risorse economiche si accompagna alla (o è causa della) mancanza o perdita delle capacità relazionali e delle routine minime che consentono di mantenere l'abitazione. Ma, accanto a queste figure che forse corrispondono maggiormente all'immagine consolidata, ve ne sono altre in cui è la povertà economica, unita talvolta anche a forme di discriminazione, la ragione principale della condizione di senza dimora. L'uso del termine "dimora", invece di casa o tetto, vuole evocare l'insieme di significati psicologici e culturali legati all'esperienza dell'abitare, e non soltanto la realtà fisica e tangibile della casa come tetto. In questo senso, la perdita della casa come dimora esprime anche l'insieme delle problematiche relazionali e gli elementi di forte disagio sociale che contraddistinguono queste persone.

Malgrado la gravità delle condizioni di vita delle persone senza dimora e l'elevata visibilità di una parte di essi nei centri delle grandi città, la conoscenza del fenomeno a livello nazionale è scarsa, se si eccettuano alcune esperienze di ricerca a livello locale. Solo il Censimento attualmente in corso ha dedicato una particolare attenzione a questo gruppo di popolazione. Per tale ragione, la Commissione ha ritenuto indispensabile promuovere due ricerche che facessero il punto sulla situazione delle persone senza dimora in Italia. La prima, intitolata "Indagine sulle persone senza dimora", è stata condotta dalla Fondazione Zancan di Padova ed ha avuto un duplice obiettivo. Innanzitutto ha cercato di delineare le caratteristiche delle persone senza dimora presenti nel nostro paese, tentando di giungere anche ad una stima quantitativa. La ricerca ha poi approfondito, tramite 75 interviste in profondità, alcuni aspetti della condizione di senza

dimora – percorsi biografici, perdita dell'abitazione, strategie di sostentamento, ... - che non potevano emergere dall'indagine quantitativa.

La seconda ricerca, intitolata "Modelli di intervento e politiche locali per le persone senza dimora", è stata realizzata da Antonella Meo per conto della Fondazione Bignaschi di Milano. Come il titolo lascia intendere, in questo caso la Commissione era interessata ad avere un quadro degli approcci politici messi in atto dai Comuni nel tentativo di alleviare le condizioni dei senza dimora. La ricerca ha quindi ricostruito l'offerta di servizi pubblici e privati presenti sul territorio in 20 città italiane, rilevando inoltre le modalità di interazione tra attori pubblici e soggetti del privato sociale.

Questo capitolo è quindi basato sui due rapporti di ricerca. Nei tre paragrafi che seguono vengono esposti i risultati della ricerca condotta dalla Fondazione Zancan: la stima quantitativa, le caratteristiche del fenomeno e gli aspetti soggettivi. Nell'ultimo paragrafo sono sintetizzati i risultati della ricerca realizzata da Antonella Meo per la Fondazione Bignaschi.

#### *Le dimensioni del fenomeno*

La conoscenza del numero di persone che in un certo momento sono senza dimora in Italia è un'operazione estremamente complessa, sia perché dipende dalla definizione di senza dimora adottata, sia perché si tratta di una popolazione mobile e spesso poco disponibile ad essere contattata. Si tratta però anche di un'informazione estremamente utile per orientare gli interventi in questo campo.

Pur nella consapevolezza che i confini del disagio abitativo sono molto ampi e sfumati, e che per una quota della popolazione la stabilità, e adeguatezza, del tetto sotto cui si riparano è in realtà precaria, in questa prima indagine sul fenomeno dei senza dimora ci si è attenuti ad una definizione ristretta. Sono stati inclusi tra i senza dimora solo coloro che non hanno al momento un tetto stabile, anche nella forma di una casa di accoglienza, o di un alloggio protetto; quindi solo coloro che nella notte della rilevazione (14 marzo 2000) si trovavano per strada o nei parchi, o nelle strutture cosiddette a bassa soglia, cioè in dormitori che offrono per brevi periodi un letto per dormire e una doccia, ma che non richiedono, e non consentono, nessuna partecipazione a routine quotidiane. Se questa definizione può apparire, ed è in effetti, controversa, poiché non coglie la complessità del fenomeno anche nelle sue dinamiche di confine e di percorso, essa ha tuttavia il pregio di essere sufficientemente univoca per consentire stime quantitative, ed anche di non essere sospettabile di sopravvalutazione o sovradimensionamento del fenomeno. Ogni stima effettuata sulla base di questa definizione al contrario è quasi per definizione una sotto-stima del fenomeno del disagio abitativo grave, in quanto esclude coloro che sono temporaneamente ospitati – dai comuni o dalle associazioni di volontariato – presso pensioni, in comunità alloggio, o coloro che stanno provvisoriamente presso parenti ed amici.

Date le difficoltà di costruire un campione rappresentativo, legate alla stessa popolazione di riferimento - soprattutto la mobilità e la difficile reperibilità – si è optato per una rilevazione delle persone senza dimora secondo l'approccio *s-night* (conteggio delle persone in strada in una notte e delle persone che trascorrono la stessa notte in un dormitorio di primo livello). E' stata quindi effettuata una rilevazione *simultanea* su un

campione rappresentativo di comuni, recandosi nei luoghi di abituale sosta per la notte delle persone senza dimora: dormitori, case di accoglienza, stazioni, parchi, strade, .... In primo luogo sono stati campionati i territori sui quali effettuare l'indagine, distinguendo tra comuni con oltre 250 mila abitanti, comuni compresi tra 50 mila e 250 mila abitanti, e distretti sociosanitari - cioè gruppi di comuni - con popolazione inferiore a 50 mila abitanti. Successivamente, ricorrendo alle indicazioni di testimoni privilegiati, nelle aree selezionate sono stati individuati i luoghi nei quali recarsi per effettuare la rilevazione<sup>4</sup>, intervistando 2.668 persone su circa 5.000 rilevate. Sulla base di questi dati e di un complesso calcolo dei pesi delle diverse aree e delle probabili sottostime dovute alla difficoltà di rilevazione, i ricercatori sono giunti a stimare in 17.000 circa le persone senza dimora (secondo una definizione ristretta) presenti in Italia, fortemente concentrate nei comuni di dimensioni più grandi (Tavola II.26)<sup>5</sup>. Sarà utile confrontare questa stima con i dati del Censimento.

Tavola II.26 - I senza dimora: stima del fenomeno per aree geografiche e per dimensione del comune

	Persone rilevate	Stima nazionale
Comuni grandi	2.369	5.470
Comuni medi nordest	79	685
Comuni medi nordovest	104	1.580
Comuni medi centri	40	880
Comuni medi sud	-	150
Comuni piccoli nordest	39	2.255
Comuni piccoli nordovest	3	187
Comuni piccoli centri	34	2.603
Comuni piccoli sud	-	-
Totale parziale	2.668	≈ 13.800
	Persone rilevate in strutture a bassa soglia	Stima nazionale
Comuni grandi	2.041	2.560
Comuni medi	88	429
Comuni piccoli	6	138
Totale parziale	2.135	≈ 3.100
<b>Totale</b>	<b>4.803</b>	<b>≈ 17.000</b>

<sup>4</sup> Le operazioni di campionamento sono state ovviamente molto più complesse di come qui descritto, ma ci interessa solamente descrivere il percorso metodologico.

<sup>5</sup> L'indagine Multiscopo dell'ISTAT "Aspetti della vita quotidiana" del 1999 conteneva una domanda di percezione del fenomeno dei senza dimora da parte della popolazione residente. Il 7,5% degli intervistati a livello nazionale ha dichiarato di vedere persone dormire per la strada, con punte del 14,6% in Lazio, seguito dalla Liguria con l'11,6 e dalla Campania con il 10%. Seguono poi tutte le altre regioni del Centro-Nord, con percentuali oscillanti tra l'8% di Piemonte e Toscana e il 4,6% dell'Umbria. Le regioni meridionali, eccettuata la Campania, sono quelle in cui il fenomeno appare meno visibile.

*Le caratteristiche della popolazione senza dimora in Italia*

L'immagine ricorrente del 'barbone' è quella di un uomo di una certa età, alcolista o con problemi psichiatrici, estremamente trasandato che trascorre le proprie giornate per strada chiedendo l'elemosina. I risultati della ricerca promossa dalla Commissione confermano solo in parte questa rappresentazione della persona senza dimora; viceversa mettono in evidenza che esistono diversi modi di essere senza dimora legati alle caratteristiche e alle storie personali e alle strategie di sopravvivenza messe in atto per affrontare la vita sulla strada.

Se si guarda al campione che ha accettato di farsi intervistare, i senza dimora sono prevalentemente maschi (80%), relativamente giovani (quasi il 70% ha meno di 48 anni), quasi in eguale misura italiani e stranieri.

**Tavola II.27 - Persone senza dimora per sesso, classi d'età e nazionalità**

	Valori assoluti	Valori percentuali
<b>Sesso</b>		
Maschi	2.126	80,8
Femmine	480	18,2
Altro	26	1,0
<b>Totale validi</b>	<b>2.632</b>	<b>100,0</b>
<b>Classi d'età</b>		
Fino a 27 anni	362	15,5
Da 28 a 37 anni	722	30,9
Da 38 a 47 anni	539	23,1
Da 48 a 57 anni	374	16,0
Da 58 a 64 anni	204	8,7
65 anni e oltre	127	5,8
<b>Totale validi</b>	<b>2.338</b>	<b>100,0</b>

La condizione di senza dimora, di persona cioè che ha perso riferimenti solidi e significativi con la comunità circostante, è un problema soprattutto maschile: si tratta, almeno per quanto riguarda gli autoctoni, di un completo fallimento del proprio progetto di vita al quale sono più esposti gli uomini rispetto alle donne, presumibilmente a causa della diversità di ruoli sociali attesi per i due generi e alla maggiore esposizione degli uomini all'abuso di sostanze (alcoliche o stupefacenti). Del resto, come la ricerca italiana ed internazionale ha dimostrato, benché il rischio di ritrovarsi in una condizione di povertà sia leggermente superiore per le donne, esse dimostrano una maggiore capacità di conservare relazioni sociali significative.

Se guardiamo alla distribuzione dei senza dimora per età scopriamo che sono relativamente giovani, con una media di circa 40,5 anni, senza particolari differenze tra maschi e femmine. Come vedremo più avanti, il dato medio sull'età dei senza dimora è in realtà determinato da una età decisamente maggiore per gli italiani e un'età più giovane per gli stranieri.

**Tavola II.28 - Persone senza dimora per stato civile**

	Valori assoluti	Valori percentuali
Celibe/nubile	981	53,2
Coniugato/convivente	403	21,8
Separato/divorziato	333	18,1
Vedovo	108	5,9
Altro	19	1,0
<b>Totale</b>	<b>1.844</b>	<b>100</b>

824 mancate risposte

**Tavola II.29 - Persone senza dimora per livello di scolarizzazione**

	Valori assoluti	Valori percentuali
Nessuna	112	7,1
Elementare	538	34,2
Medie inferiori	529	33,7
Medie superiori	278	17,7
Università	61	3,9
Altro	53	3,4
<b>Totale</b>	<b>1.571</b>	<b>100,0</b>

1.097 mancate risposte

Il dato relativo allo stato civile conferma che i senza dimora sono persone sole e isolate. Solo poco più di un quinto è coniugato o convivente, mentre il rimanente 78% appare privo di legami affettivi: oltre la metà è celibe o nubile, i separati e divorziati sono quasi pari ai coniugati e conviventi, i vedovi sono circa il 6%.

Meno prevedibile, invece, la distribuzione dei senza dimora per livello di scolarizzazione, in quanto siamo di fronte ad una popolazione con istruzione tutto sommato di livello medio, quando non medio-alto. Infatti, solo poco più del 40% non ha completato l'obbligo, mentre il rimanente 60% ha un titolo medio o superiore, e addirittura circa il 4% ha un'istruzione di livello universitario.

**Tavola II.30 - Persone senza dimora per nazionalità**

	Valori assoluti	Valori percentuali
Italiana	1.281	53,8
Straniera	1.085	45,6
Apolide	15	0,6
<b>Totale validi</b>	<b>2.381</b>	<b>100,0</b>

287 mancate risposte

L'analisi in base alla nazionalità degli intervistati evidenzia alcuni aspetti molto significativi. Ci aiuta infatti a delineare due diversi tipi di soggetti senza dimora, a partire innanzitutto dall'età: gli italiani hanno un'età media di 45,5 anni, mentre gli stranieri hanno un'età inferiore di 11 anni (34,1). Appare chiaro, quindi, che le storie con le quali si finisce per vivere in strada sono diverse: nel caso degli italiani si tratta di un fallimento in età relativamente matura, mentre nel caso degli stranieri la condizione di senza dimora è chiaramente legata al percorso migratorio. Questa distinzione tra traiettorie "italiane" e traiettorie "straniere" è probabilmente la migliore chiave di lettura di tutto il fenomeno a

livello nazionale. Infatti, si osserva una chiara correlazione con la durata della condizione di senza dimora.

**Tavola II.31 - Durata della condizione di senza dimora per nazionalità**

	Italiani		Stranieri		Totale	
	Valori assoluti	(%)	Valori assoluti	(%)	Valori assoluti	(%)
Fino a 1 anno	118	16,1	209	31,4	327	23,3
Da 1 a 3 anni	245	33,3	306	46,0	551	39,4
Da 4 a 6 anni	156	21,2	79	11,9	235	16,8
Da 7 a 9 anni	85	11,6	30	4,5	115	8,2
10 e più anni	131	17,8	41	6,2	172	12,3
<b>Totale</b>	<b>735</b>	<b>100,0</b>	<b>665</b>	<b>100,0</b>	<b>1400</b>	<b>100,0</b>

Sono esclusi 12 apolidi

Nel caso dei soggetti di nazionalità italiana la durata della condizione di senza dimora è abbastanza variabile, con circa la metà delle persone contattate che vive per strada da meno di 3 anni e l'altra metà che invece è in questa condizione da almeno 4 anni. Quasi un quinto (17,8%), una quota molto significativa, è senza dimora da almeno 10 anni. Si tratta di soggetti in condizioni estremamente degradate, con elevate probabilità di aver perso ogni possibilità/capacità di recuperare autonomamente condizioni di vita accettabili. La durata della condizione di senza dimora nel caso degli stranieri suggerisce una lettura diversa. Il fatto che la grande maggioranza di essi abbia cominciato a condurre questa vita in tempi relativamente recenti - oltre tre quarti da non più di tre anni - lascia intendere che per molti sia prevedibile un ritorno, o un arrivo, alla "normalità". Per una parte rilevante degli stranieri senza dimora - anche se non per tutti - il fatto di adattarsi a sistemazioni estremamente precarie costituisce, a volte, una condizione transitoria nello sviluppo del progetto migratorio. La precarietà, in questo senso, può significare una difficoltà di inserimento nel tessuto lavorativo e sociale, ma che in prospettiva potrebbe essere risolvibile. Questo non alleggerisce la gravità delle condizioni di vita di queste persone, che si trovano a trascorrere periodi più o meno lunghi in condizioni abitative estremamente difficili e che istituzionalmente ottengono sostegni molto scarsi.

Un aspetto qualificante della condizione di senza dimora è la mancanza o la fragilità della rete di relazioni formali e informali in grado di fornire un sostegno in caso di necessità. Nella definizione di "senza dimora", quindi, accanto alla penuria di risorse disponibili e alla precarietà delle condizioni abitative, è molto importante considerare la presenza e la qualità di rapporti sociali significativi, di tipo familiare, amicale o istituzionale. Le reti di relazioni, come la ricerca su questi temi ha ormai largamente documentato, sono fondamentali non solamente per i contenuti affettivi o per il senso di appartenenza che possono assicurare. Tramite esse, infatti, circolano una serie di risorse fondamentali per assicurare la piena integrazione sociale dell'individuo, soprattutto quando inizia a delinearsi una situazione di precarietà o di bisogni insoddisfatti: dalla donazione di denaro, oggetti o alimenti, alle informazioni per la ricerca di un posto di lavoro o di un alloggio, alle indicazioni per ottenere una prestazione assistenziale. Nel caso dei senza dimora, come abbiamo detto, la possibilità di accedere a questi canali

distributivi è estremamente ridotta, se non assente. Va tenuto presente che spesso il contesto familiare è stato parte attiva del processo individuale di marginalizzazione: i grandi conflitti e fratture biografiche possono prodursi proprio in seno alle relazioni familiari. Non stupisce, quindi, che nella maggior parte dei casi le relazioni familiari siano assenti.

**Tavola II.32 – “A quanti familiari o amici può rivolgersi per avere una mano?”**

	Familiari		Amici	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
Nessuno	894	70,7	499	40,7
Uno o due	251	19,9	310	25,2
Più di due	119	9,4	419	34,1
<b>Totale</b>	<b>1.264</b>	<b>100,0</b>	<b>1.228</b>	<b>100,0</b>

1.404 mancate risposte sui familiari e 1.440 sugli amici

Oltre il 70% dei senza dimora non ha possibilità di chiedere aiuto ad un familiare e solo meno del 10% può rivolgersi a più di due familiari. Al contrario, sembrano più solide le reti amicali, con circa il 60% degli intervistati che ha amici ai quali chiedere una mano in caso di necessità. Si tratta però, nella maggior parte dei casi, di amicizie con altri soggetti senza dimora: rapporti quindi attraverso i quali circolano risorse di entità modesta. È interessante notare che su questo piano le differenze tra italiani e stranieri in merito ai riferimenti familiari non appaiono particolarmente significative. Nel caso invece dei contatti con amici meno di un terzo (32,4) degli stranieri non ha nessun amico al quale chiedere aiuto, contro quasi la metà (47,3%) degli italiani. La maggiore frequenza con la quale gli stranieri intrattengono relazioni di amicizia ha senz'altro a che fare con le condizioni di immigrato che, paradossalmente, è favorita da, e segnala, l'esistenza di reti di solidarietà su base etnica. Chi arriva nel nostro paese, analogamente a quanto succedeva agli italiani quando emigravano verso altre regioni o nazioni, non lo fa quasi mai in modo isolato, ma entro un sistema di relazioni che fornisce informazioni e aiuti. Anche coloro che sono costretti a vivere per strada, quindi, possono contare più facilmente su una rete dei loro omologhi italiani, che viceversa per lo più sono entrati nella condizione di senza dimora a motivo della rottura, o assenza, delle reti sociali primarie e informali: il 42,8% degli stranieri ha 3 o più amici ai quali chiedere una mano in caso di necessità, contro il 27,5% degli italiani.

L'importanza – anche se nella forma della assenza - delle reti di relazioni è dimostrata ulteriormente dal fatto che le modalità con le quali gli intervistati si procurano di che vivere sono estremamente precarie.

**Tavola II.33 – Senza dimora per principale mezzo di sostentamento**

	Valori assoluti	Valori percentuali
Accattonaggio	460	37,2
Lavoro (regolare e occasionale)	430	34,8
Pensioni (lavoro, invalidità, sociale)	126	10,2
Sussidi (pubblici e privati)	106	8,6
Altro*	114	9,2
<b>Totale</b>	<b>1.236</b>	<b>100,0</b>

\* Aiuti da familiari e amici, prostituzione, risparmi, espedienti, altro.

1.432 mancate risposte

L'accattonaggio è l'attività che probabilmente siamo più propensi ad attribuire alle persone senza dimora, ma in effetti i nostri dati confermano solo in parte questa presupposizione. È vero che si tratta dell'attività più frequentemente indicata dagli intervistati, ma costituisce il principale mezzo di sostentamento solo per poco più di un terzo di essi. Sorprendentemente, l'accattonaggio è seguito da vicino dalle attività lavorative. Per quanto si tratti, con ogni probabilità, di lavori marginali e spesso irregolari, l'esistenza di un mercato del lavoro per persone senza dimora lascia intendere che per molti di loro un recupero o una valorizzazione della capacità lavorativa è probabilmente possibile. La debolezza delle istituzioni ad intervenire a favore di questi soggetti, viceversa, è dimostrata dal fatto che meno del 10% conta prevalentemente su sussidi pubblici (5%) o privati (3,6%). Un altro 10% dei senza dimora, infine, fruisce di prestazioni pubbliche legate all'età (pensioni da lavoro: l'1,4%; pensioni sociali: il 4,9%) o allo stato di salute (pensioni di invalidità: il 4%).

La precarietà dei mezzi di sostentamento che le persone senza dimora possono procurarsi solleva il problema della soddisfazione dei normali bisogni quotidiani, primo fra tutti quello di alimentarsi. Apparentemente tuttavia, questo è un problema meno difficile da risolvere di quello del tetto o del lavoro. Esistono infatti numerose possibilità per risolvere i bisogni alimentari, soprattutto grazie alla presenza di associazioni attive in questo campo che gestiscono mense o centri per la distribuzione di prodotti alimentari.

**Tavola II.34 – Modalità di soddisfazione dei bisogni alimentari<sup>6</sup>**

	Valori assoluti	Valori percentuali
Mensa	620	45,4
Istituto religioso, centro di assistenza	240	17,5
Bar, alimentari	167	12,2
Per strada	49	3,6
Da amici, in famiglia	38	2,8
Offerte da terzi	29	2,1
Altro	74	5,5
Non ricorda	42	3,1
Non ha mangiato	106	7,8
<b>Totale</b>	<b>1.365</b>	<b>100,0</b>

1.303 mancate risposte

Quasi due terzi (62,9%) degli intervistati ha usufruito di soddisfacenti possibilità di mangiare (mense e istituti religiosi), soluzioni in grado di dare a questo bisogno una risposta di qualità e costante nel tempo. Permane, però, una quota significativa di persone che si arrangia diversamente, con offerte o utilizzando ciò che si può trovare sulla strada. Soprattutto, circa l'8% degli intervistati non ha consumato alcun pasto nel giorno dell'intervista.

Una parte consistente delle persone senza dimora ha grosse difficoltà a soddisfare bisogni primari. Ciò ovviamente è intrinseco alla loro stessa condizione di isolamento e di privazione di risorse economiche e relazionali. Può essere ulteriormente aggravato dall'esistenza di disturbi del comportamento o dalla interruzione di rapporti di fiducia che possono essere all'origine o una conseguenza dell'essere senza dimora e che producono

<sup>6</sup> La domanda era: "Oggi ha mangiato? E dove?".

un'incapacità o un rifiuto di accedere ai servizi e ai circuiti di aiuto disponibili, pubblici o privati. Come hanno segnalato alcune ricerche su questa popolazione, la condizione di senza dimora, per essere "retta" richiede paradossalmente delle capacità di raccogliere informazioni, di stare in circuiti di relazioni ancorché minimi, di sorvegliare il proprio ambiente e così via<sup>7</sup>.

La questione dell'alloggio è, chiaramente, di importanza centrale per capire le condizioni di vita delle persone senza dimora: a seconda del tipo di soluzione al problema di passare la notte possiamo supporre corrispondano condizioni di vita, soggettive e oggettive, diverse. Le possibili soluzioni a questa esigenza sono molto diversificate, andando da sistemazioni soddisfacenti a sistemazioni del tutto precarie e inadeguate. Anche in questo caso, la chiave di lettura più efficace è quella che distingue tra italiani e stranieri.

**Tabella II.35 – Sistemazioni notturne per cittadinanza**

	Italiani		Stranieri		Totale	
	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali	Valori assoluti	Valori percentuali
Dormitorio, ostello, casa accoglienza	275	34,5	200	29,4	475	32,1
Casa disabitata, baracca	62	7,8	134	19,7	196	13,3
Alloggio provvisorio di emergenza	28	3,5	34	5,0	62	4,2
Stazione, vagone, automobile	193	24,2	105	15,4	298	20,2
Strada, parco	196	24,6	163	23,9	359	24,3
Altro	43	5,4	45	6,6	88	5,9
<b>Totale</b>	<b>797</b>	<b>100,0</b>	<b>681</b>	<b>100,0</b>	<b>1478</b>	<b>100,0</b>

1190 mancate risposte

Circa un terzo degli intervistati, con una maggiore frequenza tra gli italiani, alloggia in strutture, pubbliche o private, di accoglienza, probabilmente la migliore soluzione in termini di continuità e qualità della sistemazione. Stante le caratteristiche del campione, si tratta di strutture a bassa soglia, che quindi consentono solo un ricovero notturno e che possono essere utilizzate solo per periodi limitati. Ciò può anche dare luogo a fenomeni di rotazione pianificata (da parte delle singole persone), soprattutto nei mesi invernali. Una parte consistente – circa un quarto, senza significative differenze tra italiani e stranieri – al momento dell'intervista dormiva invece all'aperto<sup>8</sup>, in strade, portici, parchi o giardini. Per quanto riguarda le sistemazioni intermedie, gli stranieri privilegiano l'occupazione di case disabitate e baracche, che probabilmente condividono con connazionali, mentre un quarto degli italiani si sistema nelle stazioni ferroviarie e sui vagoni dei treni o in automobili. È forse interessante sottolineare che quasi la metà (48,8%) dei senza dimora italiani ricorre a sistemazioni notturne di estrema precarietà – stazioni ferroviarie e all'aperto – segnalando quindi, come indicato in precedenza, una più grave compromissione del quadro di vita soggettivo. Nel caso degli stranieri quelle due soluzioni coinvolgono "solo" meno del 40%, mentre quasi un quarto di essi (contro

<sup>7</sup> Si veda ad esempio A. Meo, *Vite in bilico. Sociologia della reazione a eventi spiazzanti*, Napoli, Liguori, 2000.

<sup>8</sup> La rilevazione è stata effettuata nel mese marzo 2000, quindi non in un periodo estivo.

l'11,3% degli italiani) si è rivolto a soluzioni abitative autonome e con un minimo livello di stabilità (case abbandonate e alloggi di emergenza).

Possiamo quindi concludere, in base alle informazioni raccolte, che per una parte significativa di stranieri lo sviluppo del percorso migratorio e di inserimento nella società italiana conduce a fasi di inadeguata sistemazione abitativa. Si tratta certamente di situazioni contrassegnate dall'impossibilità di soddisfare bisogni fondamentali della persona, primo fra tutti quello abitativo, ma che non sono conseguenti ad una perdita di capacità fondamentali da parte dei soggetti. La situazione degli italiani, invece, appare caratterizzata dalla presenza di una ampia quota di persone in condizioni di grave allontanamento dai modelli di vita più diffusi. Come abbiamo visto, i senza dimora italiani sono in tale condizione mediamente da molti più anni degli stranieri, adattandosi per di più a soluzioni abitative estremamente precarie. O forse, proprio perché gli italiani che diventano senza dimora sono più spesso all'interno di un percorso di progressivo isolamento e degrado delle capacità personali e delle reti sociali di quanto non accada agli immigrati stranieri, è più probabile trovarli tra coloro che non sono più in grado di trovare un riparo, per quanto precario. Viceversa tra gli stranieri è più probabile trovare strategie di stabilizzazione abitativa, ove ciò che manca non è tanto la capacità o volontà di stare in una abitazione, quanto l'abitazione stessa, o il denaro per affittarla. Non solo, tra gli stranieri la condizione "provvisoria" di senza dimora può essere consapevolmente accettata, se non "scelta", per contenere i costi nella prima fase di stabilizzazione in Italia<sup>9</sup>. Ove il rischio è che, se tale fase si prolunga troppo a lungo, si compromette non solo la salute e quindi le chances di vita normale ad essa connessa, ma le stesse opportunità di inserirsi in reti di relazioni e di opportunità che consentono l'uscita dalla condizione di senza dimora.

Esistono quindi diverse modalità per giungere alla condizione di senza dimora e per adattarsi a essa, come cercheremo di mostrare ricorrendo alle testimonianze raccolte durante la ricerca.

### *Come si diventa e come si vive da senza dimora in Italia*

L'analisi condotta nel paragrafo precedente ci ha consentito di descrivere l'insieme della popolazione di senza dimora in Italia individuandone gli aspetti più caratteristici. Sappiamo quindi che si tratta di un universo composto per metà da italiani e per metà da stranieri, che è prevalentemente maschile, che gli italiani hanno mediamente una decina d'anni in più degli stranieri, che le reti di sostegno sono debolissime, e così via. Si tratta, però, di una visione statica del fenomeno, molto distante dalle persone che effettivamente vivono in una condizione di senza dimora. Al fine di meglio comprendere i modi e le circostanze con le quali si diventa senza dimora, le modalità e le strategie soggettive messe in atto per affrontare la situazione, accanto alla rilevazione quantitativa è stata condotta una rilevazione qualitativa tramite colloqui focalizzati con 75 persone senza dimora.

<sup>9</sup> Ad esempio, una tesi di laurea su un dormitorio femminile a Torino frequentato prevalentemente da donne di mezza età, coniugate, dell'Est Europeo, ha rilevato come la maggior parte delle immigrate arrivino già con l'indirizzo del dormitorio e lo usino come base durante la ricerca di lavoro e tra un lavoro e l'altro.

Le interviste in profondità confermano che esistono numerose figure diverse di senza dimora per storie, identità, culture, mentalità, nessuna corrispondente alla figura romantica del *clochard* un po' poeta e un po' ribelle. Nella eterogeneità di tutte queste storie, l'unico punto condiviso è la comune matrice di sofferenza che accompagna la vita delle persone senza dimora. Nella ricerca di un senso, di una spiegazione della propria condizione si rimanda alla crudeltà del destino, alle colpe proprie o di altri, all'incapacità delle istituzioni, ma in nessun caso si afferma la propria libera scelta. A parte questo, non sembrano esserci altri tratti in comune, come questi tre profili lasciano intendere.

Italiano, di età matura, ha insegnato per molti anni, fino ad abbandonare famiglia e lavoro per gravi contrasti familiari. Ha optato per la condizione di senza dimora come male minore. Dotato di ottima proprietà di linguaggio e capacità comunicativa, mantiene numerose relazioni e dimostra una spiccata progettualità.

Italiano, molto anziano, non ha mai svolto un lavoro regolare. A causa dell'età e di una precaria condizione di salute si muove poco e fatica a ottenere ciò di cui ha bisogno, anche perché appare sprovvisto di relazioni sociali potenzialmente utili.

Rumeno quarantenne, ha una buona istruzione e conosce quattro lingue. Immigrato in Italia per trovare lavoro, la condizione di senza dimora è consapevolmente assunta come un rischio, o un costo, del suo progetto migratorio: vivere anche in condizioni di grave disagio pur di inviare denaro alla famiglia, con la quale mantiene stabili contatti ("bastano 600mila lire al mese da inviare in Romania per far stare bene la famiglia").

Lo studio e la ricerca sulla povertà hanno dimostrato come nella maggior parte dei casi la condizione di disagio socio-economico sia l'esito di un processo durante il quale avviene una concatenazione di eventi. Progressivamente, tali eventi richiedono l'uso di risorse sempre maggiori fino all'esaurimento della capacità individuale o familiare di soddisfare i propri bisogni. In generale, insomma, la condizione di povertà non è imputabile ad una circostanza specifica, ma ad un progressivo peggioramento del quadro di vita. Nel caso delle persone senza dimora, però, è spesso rintracciabile un "evento precipitante" che segna una frattura netta nella loro biografia. Di solito, è la circostanza nella quale è stata persa la casa. Si tratta però, nella gran parte dei casi, di eventi che si scaricano su situazioni - individuali o familiari - già indebolite, nelle quali cioè le risorse o le capacità sono già scarse, sia per una fragilità intrinseca - famiglie atipiche, scarse risorse culturali, scarse disponibilità economiche - sia per una precedente successione di eventi destabilizzanti - malattie, lutti, problemi psicologici, disoccupazione. All'origine della condizione di senza dimora, quindi, vi sono spesso degli "eventi-catastrofi" che si scaricano su una molteplicità di fattori, producendo così circoli viziosi dai quali è estremamente difficile uscire. Le sfere più ricorrenti nelle quali tali eventi accadono sono quella del lavoro e quella delle relazioni familiari.

A 16 anni ho cominciato a lavorare come cuoco. Nel 1990 mi sono trasferito a Mantova come responsabile della mensa. Di punto in bianco la mensa è stata chiusa, la ditta con cui lavoravo è stata chiusa: ho perso parte dello stipendio, la liquidazione. Tornare nella mia città è stato difficile, perché avevo perso tutti i contatti. Finché ho avuto soldi ho potuto gestire la cosa, ma poi pagando l'affitto e le altre spese mi sono trovato sulla strada.

Lavoravo come bracciante, poi sono andato a lavorare in un'azienda che produceva calce. La ditta ha licenziato e mi sono messo per conto mio come imbianchino. Ho avuto un incidente sul lavoro. Le cose invece di migliorare peggioravano sempre più. Ho avuto una malattia, ictus, paralisi al braccio e alla gamba, sono andato in ospedale, ho avuto una grande depressione.

Mia madre è andata con un altro uomo e siccome mio padre era sempre molto nervoso per questa cosa, mi dava sempre legnate e io ho deciso di scappare, stavo troppo male.

Un presupposto caratteristico delle storie dei senza dimora italiani, come accennato, è la fragilità originaria del quadro di vita, l'elevata esposizione cioè a possibili traiettorie di impoverimento. Quando si ricostruisce retrospettivamente la biografia di queste persone si riscontra l'esistenza di vari fattori di fragilità che facilitano, per così dire, la loro progressiva marginalizzazione, per arrivare nei casi più gravi alla perdita quasi completa dei legami sociali. Non esiste una necessità causale, non è cioè detto che dati certi presupposti si otterranno sempre gli stessi risultati, è però possibile sostenere che alcuni elementi aumentano fortemente il rischio di intraprendere carriere di marginalità o di disagio sociale. Tra essi, quelli che originano nella sfera familiare sono probabilmente i più forti, soprattutto quando si riferiscono all'infanzia o all'adolescenza.

Sono entrato in collegio molto piccolo. Appena nato mia mamma, non aveva le possibilità di mantenermi, mi ha messo nell'istituto, una specie di orfanotrofio. Ho fatto 10 anni in collegio senza mai vedere mia madre. Sono uscito a 14 anni dal collegio. Mi hanno tenuto 2 anni in più. E mi hanno portato a casa: io non sapevo di avere una casa. Ma quando ho cominciato a vivere lì ho passato una vita d'inferno. Perché fin dalla prima volta che ho visto il mio padrino era sempre ubriaco, rompeva porte, finestre con un'accetta. Era manesco con tutta la famiglia, picchiava i suoi figli con il nervo del bo'.

Come questo passaggio da un'intervista mette chiaramente in evidenza, all'interno delle relazioni familiari possono crearsi tensioni estremamente forti, che certo non favoriscono lo sviluppo del bambino. Deprivazione materiale - difficoltà ad accedere ad alcuni consumi - deprivazione culturale - percorsi scolastici spesso accidentati - e deprivazione affettiva - conflitti familiari - contribuiscono a minare le possibilità e le capacità di socializzazione dell'individuo. Il passaggio a comportamenti devianti o socialmente molto penalizzanti è spesso breve: se il ricorso all'illegalità è abbastanza raro, le forme di dipendenza sono invece più frequenti, soprattutto l'alcolismo.

[Bere] dà quella marcia in più, è come la macchina. È bello. Non che è bello bere, capiamoci. È come i marines. Loro fanno le missioni e sono bravissimi. Quando stanno in libera uscita, oppure stanno in caserma, 'na birra va e 'na birra viene, sono forti.

Certamente, come i senza dimora sanno benissimo, bere non è certo una soluzione: "il bere dei barboni è la solitudine", "poi il giorno dopo ti svegli e ti ritrovi lo stesso grigio".

La vita delle persone senza dimora, infatti, li porta a concentrare gran parte delle loro energie nella soddisfazione dei bisogni quotidiani di sostentamento: come anche altre

esperienze di ricerca hanno chiarito, l'orizzonte temporale è drammaticamente schiacciato sul presente, sui problemi immediati, lasciando pochissimo o nessuno spazio alla dimensione progettuale della propria esistenza. Si tratta, soprattutto nel caso degli italiani, di una situazione con qualche ambiguità perché se è difficile immaginare una vita che non si interroga sul proprio futuro, è anche vero che le esperienze da cui queste persone provengono sono così tragiche da far avvertire una sensazione di liberazione.

Quando ho riempito lo stomaco, è tutto. [...] Mangio quando ho fame, dormo quando ho sonno. L'importante è avere da mangiare e da fumare qualche sigaretta. A 60 anni che devo fare? È una liberazione. Naturalmente a casa sarei stato meglio, questo è chiaro, ma non si vive di solo pane, non si vive di sola televisione, e neanche di tutte queste cose sistemate insieme. Si vive anche psicologicamente e quando la vita psicologica diventa un inferno, allora anche la vita che ... così ... ho scelto io diventa qualcosa.

In linea di massima, come abbiamo visto, le persone senza dimora riescono a soddisfare le elementari esigenze di sussistenza, soprattutto il cibo e il vestiario, grazie all'esistenza di una rete abbastanza fitta di mense e servizi pubblici o gestiti dal privato sociale. Per quanto riguarda i bisogni sanitari, gli intervistati non dimostrano una particolare preoccupazione per il loro stato di salute, benché spesso si trovino in condizione precarie.

Il problema più pressante è naturalmente la mancanza di una dimora stabile e adatta, che costringe gli intervistati a soluzioni disparate e sempre assai precarie: strade, baracche, case abbandonate, giardini, campi in campagna, fabbriche dismesse, sottopassaggi, ponti, camion, roulotte, vagoni ferroviari. Naturalmente, con la casa si è privati di un insieme di altri "beni": "non c'ho l'acqua, non c'ho il gabinetto, non c'ho niente". Molto migliore è la condizioni di chi risiede stabilmente nei dormitori o nei centri di accoglienza, dove molti servizi sono presenti - igiene personale, custodia di effetti personali. Quasi tutti gli intervistati esprimono come loro massimo desiderio quello di tornare ad avere una casa propria. Ma spesso si ritrovano schiacciati da una contraddizione bene espressa da un intervistato: "non posso tener famiglia perché non ho casa, non posso tener casa perché non ho famiglia". Si vede qui come la compromissione del quadro di vita investe le diverse sfere dell'esistenza in un processo di cumolazione e aggravamento reciproco. Di conseguenza, risolvere un problema specifico è assai difficile proprio perché richiederebbe di aver già risolto un problema ad esso connesso.

Il lavoro è spesso visto come una strada verso il recupero di una condizione normale, ma il mercato del lavoro riserva ai senza dimora solo le proprie aree più marginali e precarie, spingendoli quasi tutti in una condizione irregolare e precaria. La gamma di lavori indicati dagli intervistati è estremamente ampia: addetto alle pulizie, posteggiatore abusivo, camionista, venditore ambulante di giornali, operaio agricolo, infermiere, lavamacchine, saldatore, meccanico, imbianchino, muratore, manovale, piastrellista, domestico, giardiniere, distributore di volantini, pastore, suonatore ambulante, traduttore, carbonaio, bambolaio, promotore teatrale, scaricatore ai mercati, gelataio, trasportatore di birra, .... Per molte persone senza dimora la capacità di svolgere un lavoro è parzialmente o completamente - anziani, malati - compromessa. Ma anche per coloro che sono in grado di lavorare è molto difficile trovare una buona occupazione,

spesso perché vengono licenziati quando il datore di lavoro scopre la loro condizione oppure perché sono costretti a sottostare a condizioni di lavoro e retribuzione molto precarie.

Una delle principali ragioni della forte precarietà dell'esistenza delle persone senza dimora risiede nell'impossibilità di fare affidamento su reti di sostegno sufficientemente solide: la solitudine è un tratto caratteristico per moltissimi senza dimora. Dai resoconti che gli intervistati fanno della propria vita quotidiana non emergono quasi mai né persone singole né istituzioni che svolgano un ruolo significativo o una funzione determinante. Il più delle volte si tratta di attori secondari che si muovono in uno scenario grigio e sfuocato. Questo dipende in larga misura dal fatto che, come abbiamo visto, spesso i rapporti con i familiari non sono più possibili, e a ciò si aggiunge il fatto che intrattenere relazioni di amicizia con persone non senza dimora è molto difficile. In genere il rapporto con le persone che hanno "fissa dimora" si limita a qualche elemosina. Del resto alcuni non si includono tra i senza dimora, o quanto meno cercano di differenziarsi: "cerco di non far vedere che sono un barbone, di non fare casino, di essere come le persone comuni". Questo fa sì che in alcuni casi siano difficili anche le relazioni di mutuo sostegno tra senza dimora: "non ci si aiuta, perché la situazione è brutta per tutti".

#### *Le risposte istituzionali ai bisogni delle persone senza dimora*

I profili ed i percorsi biografici delle persone senza dimora sono, come abbiamo visto, molto diversi tra loro. Da questo deriva che anche gli interventi a favore di queste persone devono, o dovrebbero, essere in grado di riconoscere e gestire tale diversità: in questo campo modelli standard di intervento non sono destinati ad avere successo. Il problema, nel caso italiano, è che l'assenza di indirizzi normativi<sup>10</sup> ha fatto sì che gli enti locali – soprattutto i comuni – definissero autonomamente il grado di copertura e la gamma di servizi a favore di questi soggetti. Invece di valorizzare l'autonomia degli interventi da parte degli enti locali per fronteggiare situazioni molto diversificate, questo campo è stato abbandonato all'iniziativa locale, favorendo diseguaglianze territoriali in merito all'offerta e alla gestione dei servizi per le persone senza dimora<sup>11</sup>.

La ricerca condotta da Antonella Meo per la Fondazione Bignaschi di Milano, su incarico della Commissione, è stata finalizzata al miglioramento della conoscenza delle politiche e delle iniziative messe in campo nel nostro paese a favore delle persone senza dimora. L'obiettivo era rilevare i diversi modelli di intervento attuati a livello locale, focalizzando l'attenzione, da un lato, sulla varietà e tipologia dei servizi erogati in diversi contesti territoriali e, dall'altro, sui soggetti che definiscono e attivano l'offerta di servizi e sui loro modelli di interazione. L'indagine è stata condotta in 20 città italiane<sup>12</sup> particolarmente interessanti per la tipologia di interventi realizzati e per la natura dei

<sup>10</sup> La legge di riforma dell'assistenza 328/2000, discussa in altra parte di questo rapporto, ha finalmente cominciato a tracciare alcune linee di indirizzo.

<sup>11</sup> In pratica, i diritti sociali dei senza dimora dipendono dal luogo in cui si vive. Questo aspetto era già stato messo in evidenza da una precedente ricerca della Commissione per quanto attiene alla situazione dei poveri in generale (*Le politiche locali contro l'esclusione sociale*, 1996).

<sup>12</sup> Torino, Genova, Milano, Bergamo, Brescia, Mantova, Padova, Venezia, Trento, Bologna, Firenze, Pisa, Ancona, Roma, Pescara, Bari, Napoli, Reggio Calabria, Catania, Palermo.

rapporti di collaborazione fra i soggetti che programmano e gestiscono i servizi. Poiché non ci si proponeva di realizzare una mappatura completa di questi servizi,<sup>13</sup> sono state selezionate le istituzioni locali che soddisfacevano due criteri prioritari: il lavoro in rete e l'approccio integrato. Per lavoro in rete si intendono le modalità di scambio, collaborazione e integrazione con gli altri soggetti erogatori di servizi (pubblici, del volontariato e del privato sociale). È invece definito "integrato" un approccio di intervento che considera il carattere multidimensionale della condizione di senza dimora e cerca quindi di prendere in carico la persona nella sua globalità.

Il quadro che emerge dalle città analizzate mostra la coesistenza nel nostro paese di modelli di intervento molto eterogenei a livello locale. La differenziazione è elevata sia per quanto riguarda gli interventi pubblici che per quanto riguarda quelli del volontariato e del privato sociale. Naturalmente, gli stessi contesti messi a confronto sono molto eterogenei dal punto di vista della struttura economica e sociale, oltre che dal punto di vista demografico. Grandi città come Roma, Milano o Napoli hanno problemi diversi, in termini di dinamiche del mercato del lavoro e delle abitazioni o di ampiezza del fenomeno della marginalità, rispetto a città come Brescia, Pisa o Ancona. Tuttavia, i sistemi locali delle politiche e degli interventi a favore dei senza dimora presentano un elevato grado di eterogeneità che non risulta riconducibile né alla distinzione tra città grandi e città piccole e medie, né a modelli di welfare regionali. L'assenza, fino all'approvazione della legge 328/2000, di riferimenti normativi unitari che stabiliscano standard minimi di sostegno omogenei sul territorio nazionale, ha posto gli individui in condizione di emarginazione grave e di povertà estrema di fronte a una sostanziale disuguaglianza di trattamento. Pertanto il quadro che emerge dalle venti città analizzate mostra la frammentazione delle politiche sociali e l'estrema variabilità delle iniziative di volontariato a livello locale. Le differenze riguardano sia il grado di copertura dei bisogni che i criteri di accesso ai servizi e alle strutture di accoglienza.

Nel complesso, l'impostazione prevalente dei servizi per senza dimora, pubblici e del nonprofit, è di tipo "assistenziale": viene data risposta a bisogni primari, attraverso l'erogazione immediata di risorse di sopravvivenza, allo scopo di attenuare il disagio. Tuttavia, si riscontrano anche esperienze di intervento molto avanzate, che integrano risorse diverse in modo da aiutare il soggetto a sviluppare anche capacità di reinserimento sociale.

Emerge al riguardo una forte differenziazione fra il Nord e il Sud del paese. Nelle città del Nord e del Centro l'offerta di servizi è generalmente più articolata e comprende anche interventi di tipo riabilitativo, volti al recupero graduale delle capacità perse lungo il percorso di impoverimento. Nei contesti più innovativi i servizi attivati sono differenziati per tipologia di utenza e si configurano secondo un modello a rete, che tiene conto delle varie risorse presenti sul territorio. In essi l'amministrazione comunale assume un ruolo più attivo di progettazione delle politiche e di promozione di forme di coordinamento con le cooperative sociali e il volontariato. Alcune città (Torino, Roma, Bologna, Brescia,

<sup>13</sup> Nel 2000, il Dipartimento Affari Sociali ha promosso un censimento ed una mappatura di tutti i servizi operanti in favore delle persone senza dimora in ogni capoluogo di Provincia italiana, affidandolo alla FIO.psd - Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora; una sintesi di questo censimento è stata pubblicata sul *Rapporto Biennale del Volontariato in Italia 2000*.

ma anche Genova e Milano nell'ambito del privato sociale) si sono dotate di strutture di accoglienza diversificate per andare incontro in maniera più adeguata alle esigenze di un'utenza molto eterogenea. In particolare, sono stati sperimentati percorsi di riabilitazione che prevedono passaggi successivi verso servizi residenziali di più piccole dimensioni e di più lungo periodo con margini crescenti di autogestione, insieme a iniziative di rieducazione al lavoro.

Nel Sud, invece, gli enti locali sono in genere poco attrezzati con strutture di accoglienza e servizi adeguati e non hanno stabilito rapporti organici con il terzo settore. Piuttosto delegano l'offerta di servizi, talvolta interamente, alle istituzioni religiose e alle associazioni di volontariato. Raramente assumono un ruolo di programmazione delle politiche o di verifica delle iniziative esistenti. Inoltre, le prestazioni erogate sono per lo più finalizzate al soddisfacimento di bisogni primari (sostegno materiale) e si rivolgono tendenzialmente a un'utenza indifferenziata.

Nelle città dove l'ente pubblico ha un ruolo più attivo nella progettazione e nel coordinamento degli interventi (Torino, Bologna, Padova, Roma) è più frequente il ricorso a forme di integrazione dei servizi gestiti da terzi tramite gare d'appalto o convenzioni, invece della semplice erogazione di contributi. Il ricorso alle gare d'appalto o alle convenzioni costringe l'amministrazione ad un maggiore impegno programmatico, ad un maggiore controllo e a finanziamenti relativamente stabili. Nelle altre città, invece, l'attività del terzo settore è sostenuta con contributi più o meno stabili, ma senza che l'amministrazione assuma un ruolo centrale nella programmazione e nel controllo.

Il coordinamento tra enti pubblici ed organizzazioni del privato sociale che programmano ed erogano servizi per i senza dimora non è particolarmente diffuso, almeno a livello operativo. Se infatti 9 delle 20 città analizzate prevedono formalmente un tavolo di coordinamento, solo in 3 di esse (Brescia, Bologna e Roma) pare funzionare operativamente. L'esistenza di queste forme di coordinamento è essenziale per l'elaborazione di interventi di rete che valorizzino risorse e competenze diverse - sanitarie, abitative, psicologiche, economiche, ... - e per offrire alle persone senza dimora concrete possibilità non solo di sopravvivenza, ma anche di recupero delle capacità di condurre una vita autonoma.

Il panorama complessivo è dunque composito e poco si presta a un'analisi comparata. Tuttavia, la sua ricostruzione rende possibile l'individuazione di alcuni nodi critici ma anche di punti di forza. In altre parole, possiamo dedurre alcune indicazioni "operative" per delineare politiche più efficaci, o meglio per definire "buone prassi" di intervento. L'esperienza degli operatori sociali e le ricerche sul tema mettono in evidenza che quella di senza dimora è una condizione variegata, caratterizzata da una molteplicità di bisogni e da elementi di processualità. La perdita dell'abitazione è infatti l'esito di un percorso di emarginazione sociale e la vita "in strada" si connota, essa stessa, come un percorso di progressivo deterioramento delle risorse e delle capacità. Per affrontare la complessità e multidimensionalità del disagio di cui questi soggetti sono portatori è dunque necessario formulare interventi integrati (sanitari, psicologici e relazionali, economici, formativi, abitativi), che non si limitino ad assicurare la sopravvivenza fisica, ma che offrano anche la possibilità di avviare un percorso di recupero. In altre parole, si

tratta di adottare un approccio "globale" al fenomeno dell'esclusione sociale, che tenga conto del complesso di fattori sottostanti.

Dalla ricerca svolta si deduce che, oltre all'attuazione di interventi specificamente mirati ai senza dimora, occorre un lavoro di integrazione di queste persone nei servizi rivolti alla generalità della popolazione, in base al tipo di bisogno. Ciò richiede, a sua volta, un'azione di sensibilizzazione di tali servizi soprattutto rispetto al tema dell'accesso. Per fare un esempio, molte persone senza dimora non hanno - o hanno perso con la permanenza "in strada" - la capacità e/o la disponibilità ad adeguarsi al "codice d'uso" dei servizi sociali. Non riescono a seguire i tempi, le procedure e l'iter burocratico che ne caratterizzano il funzionamento. Si rivolgono invece con maggiore regolarità ai centri di accoglienza privati laddove l'accesso è diretto, senza mediazioni burocratiche e non richiede un impegno relazionale e progettuale.

Questo dato ha sollecitato gli "operatori del settore" a interrogarsi sulle soglie e i requisiti di accesso. Nei contesti più innovativi l'offerta di centri di accoglienza è infatti articolata e differenziata in strutture ad accesso diretto e senza filtro (che erogano interventi di breve durata e di prima necessità a un'utenza indifferenziata) e strutture a soglia più alta e con requisiti di accesso (che si rivolgono a categorie specifiche di utenza, inserite in un percorso di reinserimento, con obiettivi di riabilitazione).

Nell'indagine si sono riscontrate ancora molte difficoltà a coniugare o affiancare un orientamento di tipo riabilitativo e promozionale a interventi di bassa soglia, di erogazione di risorse di prima necessità, o di riduzione del danno e "aggancio" della persona. Il nodo cruciale è proprio questo per chi si trova a definire politiche e iniziative di contrasto della povertà estrema: come assicurare, oltre a prestazioni di cura e di sostegno materiale, opportunità di reinserimento sociale attraverso il recupero graduale di capacità di autonomia. Nell'esperienza di alcuni servizi e centri di accoglienza, in alcune città gestiti dal pubblico e in altre dal volontariato, promuovere autonomia significa attivare le risorse personali residue di chi vive in strada, attraverso progetti educativi individuali, azioni di accompagnamento sociale e interventi integrati.

Nel gennaio 2000, dopo una serie di morti per freddo di persone senza dimora che avevano trovato l'attenzione dei media, il governo stanziò fondi straordinari (30 miliardi) a favore di alcune città metropolitane<sup>14</sup> per promuovere sia servizi di prima accoglienza che servizi di accompagnamento e di re-inserimento, segnalando esplicitamente l'opportunità di sviluppare collaborazioni tra i diversi attori e agenzie operanti in questo campo. La disponibilità di finanziamenti notevoli, rispetto al consueto se non rispetto al bisogno, ha certamente messo in moto, o comunque sostenuto con maggiore efficacia, processi di cambiamento nelle diverse realtà locali, incluse quelle analizzate in questa ricerca. Per questo è stata effettuata una seconda discesa sul campo, per una prima valutazione di impatto della iniziativa governativa sul modo di operare a livello locale. Sono state preziose, a questo scopo, le iniziative seminariali, promosse dalla FIO.psd - Federazione Italiana Organismi per le persone senza dimora in collaborazione col Dipartimento Affari Sociali, ed indirizzate ai Comuni capoluoghi di aree metropolitane sedi del finanziamento.

<sup>14</sup> Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Trieste, Cagliari, Palermo, Catania, Messina.

I Comuni destinatari dei finanziamenti hanno elaborato prevalentemente interventi di tipo assistenziale, finalizzati cioè all'erogazione immediata di risorse di prima necessità in risposta all'emergenza che aveva determinato l'intervento del Governo. Tuttavia, alcune amministrazioni hanno incominciato a sperimentare e a sottoporre a verifica modalità di intervento più strutturate e continuative, differenziando l'offerta in funzione delle caratteristiche dell'utenza. Dal punto di vista della programmazione e della gestione degli interventi, il provvedimento governativo ha stimolato il dialogo tra le amministrazioni comunali e il privato sociale, il volontariato e le istituzioni religiose. In alcuni Comuni sono stati istituiti tavoli di concertazione che hanno coinvolto il terzo settore nella progettazione dei servizi, oltre che nella gestione.

Nelle città con una più lunga e consolidata tradizione di intervento a favore dei senza dimora (Torino, Bologna e Roma), i fondi straordinari sono stati utilizzati per completare o potenziare un sistema di politiche già esistente. Nelle altre città del Nord e del Centro Italia (Milano, Firenze, Genova e Venezia) gli interventi per i senza dimora sono gestiti prevalentemente da organizzazioni religiose e del volontariato, in molti casi impegnate da molto tempo in questo settore. In queste città, le risorse hanno stimolato le amministrazioni comunali ad assumere un ruolo più rilevante sia nella programmazione degli interventi sia nell'attivazione di tavoli di concertazione con le altre agenzie. Nelle città del Sud, dove storicamente gli enti locali hanno delegato al terzo settore l'offerta di servizi, la linea adottata è stata quella di erogare contributi economici alle associazioni e alle istituzioni religiose per le attività svolte<sup>15</sup>.

L'articolo 28 della Legge di riforma dell'assistenza destina venti miliardi per ciascuno degli anni 2001 e 2002, che si aggiungono al Fondo nazionale per le politiche sociali, per incrementare i servizi destinati alle persone che versano in situazioni di povertà estrema e alle persone senza fissa dimora. Le risorse economiche messe a disposizione possono rappresentare un buon volano per predisporre interventi che garantiscano il sostegno, ma che producano anche affrancamento dalla dipendenza dal circuito assistenziale. Del resto, come abbiamo mostrato, l'intervento straordinario del gennaio 2000 ha stimolato le città metropolitane a progettare nuovi servizi ed a potenziare quelli esistenti, oltre che a cercare nuove forme di collaborazione con le organizzazioni del terzo settore. Si tratta quindi di un'esperienza da proseguire con le risorse previste dalla legge di riforma dell'assistenza.

---

<sup>15</sup> Le amministrazioni di Bari e Catania si sono caratterizzate per un ruolo più attivo nella programmazione e nella gestione degli interventi.