

popolazione residente, si stimolano le aree destinate ad ospitarli alla sottoscrizione dei progetti, onde garantirsi la maggior quantità possibile di finanziamenti. Infatti, il trasferimento delle risorse statali a favore delle Regioni del Centro-Nord, è condizionato alla stipula di almeno due accordi con una del Mezzogiorno.

173. Sono, altresì, predisposti ulteriori strumenti di incentivo all'utilizzazione delle somme: gli enti locali del Sud sono infatti chiamati ad impegnare le stesse nel più breve termine possibile, pena la loro redistribuzione a favore delle altre Regioni della medesima area territoriale; mentre in caso di mancato impiego delle somme, ad opera delle amministrazioni del Centro-Nord, ne è previsto il ritorno nella disponibilità originariamente fissata.

La programmazione negoziata

174. Nell'ambito delle iniziative dirette a favorire lo sviluppo sociale ed economico delle aree depresse, la programmazione negoziata riveste un ruolo particolare, non solo per l'entità delle risorse movimentate, ma, soprattutto, per il maggior peso, o la prevalenza, dell'obiettivo di riduzione degli svantaggi localizzativi rispetto a quello di compensazione e per l'attivazione a livello locale di un confronto progettuale tra soggetti pubblici e privati, enti locali, forze economiche e sociali.

175. Il processo di attuazione degli interventi si articola in quattro fasi: la fase di destinazione dei fondi ai singoli strumenti, attuata dal CIPE; la fase di selezione degli interventi attraverso un processo valutativo, attuata dalle amministrazioni pubbliche competenti; la fase dell'erogazione dei fondi; la fase di spesa da parte dei soggetti locali, privati o misti.

176. Peraltro, nuovi scenari istituzionali sono, comunque, destinati ad aprirsi a breve. Difatti, anche in tale materia è stato promosso un decentramento amministrativo, attraverso il riconoscimento del ruolo della programmazione regionale. In particolare, il D.Lgs. 112/98, ha conferito alle regioni "le determinazioni delle modalità di attuazione degli strumenti della programmazione negoziata".

177. Particolarmente interessante ai nostri fini sono i Contratti d'area (si veda lo schema sinottico riportato di seguito).

178. In alcuni degli accordi raggiunti dalle parti sociali, spunti rilevanti erano contenuti in tema di flessibilità contrattuale, in particolare rivolta ai giovani, stante la loro capacità derogatoria rispetto alla disciplina legislativa di alcuni istituti.

179. Sommariamente, va segnalato in proposito che nei primi accordi raggiunti:

- i CFL erano estesi a 36 mesi, con inquadramento sino a due livelli inferiore rispetto all'inquadramento previsto per i lavoratori adibiti alle stesse mansioni, per tutta la loro durata e per i 12 mesi successivi alla loro trasformazione in contratti a tempo indeterminato;
- l'Apprendistato era stato esteso a quattro anni (valore massimo previsto dalla l. 196/97), con salario di partenza inferiore sino al 60% alla normale

retribuzione; erano, altresì, previsti tirocini formativi, Piani di Inserimento Professionale.

Article 7

Right to just and favourable Conditions of Work

Safety at the workplace

Diritto di sciopero

189. La Commissione di garanzia dell'attuazione della Legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, nel presentare la relazione annuale per l'anno 2000 sulla propria attività ha ricordato che il diritto di sciopero, per quanto sia annoverato dalla Costituzione tra i diritti fondamentali (art. 40), è stato solo in parte disciplinato dal legislatore, in particolare attraverso la legge 12 giugno 1990, n. 146, recante "Norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali", successivamente modificata dalla legge 11 aprile 2000, n. 83.

190. I servizi pubblici essenziali sono quei servizi volti a garantire il godimento di diritti della persona costituzionalmente tutelati, come il diritto alla vita, alla salute ed alla sicurezza, la libertà di circolazione, il diritto all'assistenza e alla previdenza sociale, il diritto all'istruzione e la libertà di comunicazione.

191. Nell'ambito di tali servizi la legge, per quanto non vieti lo sciopero, impone comunque di temperare tale prerogativa con gli altri diritti della persona costituzionalmente tutelati.

192. Tale temperamento è assicurato mediante la previsione e il rispetto di alcune specifiche garanzie, quali:

- a) la regola del preavviso minimo;
- b) la regola della predeterminazione della durata dello sciopero;
- c) l'obbligo di garantire le prestazioni indispensabili (o minime) di servizio;
- d) l'obbligo di indicazione delle motivazioni delle modalità attuative;
- e) l'obbligo di esperimento preventivo delle procedure di raffreddamento e di conciliazione;
- f) la regola dell'intervallo minimo che deve intercorrere tra l'effettuazione di uno sciopero e la proclamazione di quello successivo.

193. La Commissione di garanzia favorisce la stipulazione degli accordi tra amministrazioni (o imprese pubbliche di erogazione) e rappresentanze dei lavoratori, in quanto tale forma di contrattazione assicura il giusto temperamento fra il diritto di sciopero e gli altri diritti costituzionalmente tutelati.

194. La Commissione di garanzia è particolarmente attiva nel settore delle comunicazioni, nel settore elettrico, nel campo della giustizia, nel settore dei Ministeri, della sanità, dei trasporti.

195. Sotto il profilo strettamente statistico, la Commissione rileva che, per quanto riguarda l'anno 2000:

- a) sono stati siglati 5 accordi nazionali di autoregolamentazione del diritto di sciopero e 231 accordi locali;
- b) si sono registrati 287 scioperi, di cui 179 nel solo settore dei trasporti, 22 nel settore delle comunicazioni, 18 in quello della giustizia, 10 nella sanità e 5 nella scuola;
- c) per quanto attiene alla valutazione circa il rispetto della disciplina – indice quest'ultimo del grado di contenimento del diritto di sciopero con gli altri diritti costituzionalmente rilevanti – sono state registrate un numero di infrazioni pari al 37,6% del totale di scioperi effettuati.

Article 8

Trade Unions

235. Si riporta il contenuto essenziale di alcuni tra i più importanti atti normativi.

Le responsabilità familiari

- D.L. gs 151/2001 - T.U. disposizioni in materia di maternità e paternità

Per favorire la partecipazione di entrambi i genitori alle responsabilità familiari, in particolare alla cura dei figli, sono stati introdotti, o più attentamente regolamentati se già in vigore, i seguenti strumenti di sostegno:

- congedi di maternità e paternità, congedi parentali per entrambi i genitori fino all'ottavo anno di vita del bambino, congedi per le malattie dei figli, riposi e permessi orari
- il divieto di prestare lavoro notturno durante la gravidanza, fino al compimento di un anno di età del bambino e la possibilità di essere esentati dai turni notturni in particolari situazioni familiari, quali presenza di bambini sotto i tre anni o disabili a carico.

Particolare attenzione è stata posta per il sostegno delle famiglie con disabili gravi a carico, sotto forma di agevolazioni sul lavoro, quali periodi di astensione dal lavoro per la cura di bambini fino a tre anni di età, permessi giornalieri e orari e avvicinamento del posto di lavoro per tutto l'arco della vita lavorativa dei genitori o del parente che presta l'assistenza.

Forme di sostegno economico

- assegno per il nucleo familiare numeroso - Legge 448/1998- art. 65 – e successive modifiche: spetta ai nuclei familiari, italiani e comunitari, con almeno tre figli minori, con un reddito familiare al di sotto di L. 38.540.204,352- Euro 19.904,35. L'assegno mensile, erogato per tredici mensilità, è di L. 214.112,041 –Euro 110,58.
- assegno di maternità – Legge 448/1998 – art. 66: spettante nella misura di Euro 265,20 - L. 513.500 per cinque mesi per un totale di L. 2.567.500 Euro 1.326,00 a favore delle cittadine italiane, comunitarie ed extracomunitarie con carta di soggiorno, prive di lavoro e con un reddito familiare non superiore a L. 53.528.061,6 –Euro 27.644,94. L'assegno si raddoppia in caso di gemelli
- Assegno di maternità concesso ed erogato dall'INPS – Legge 448/1999 –art. 49 - comma 8: prevede un assegno di L. 3.000.000 Euro 1549,70 per le nascite, gli affidamenti preadottivi e le adozioni avvenute dal 2 luglio 2000 per le

cittadine italiane, comunitarie ed extra comunitarie con carta di soggiorno, che hanno svolto pregresse attività lavorative. L'assegno si raddoppia in caso di gemelli.

- Reddito minimo di inserimento – D.L.gs 237/1998: i soggetti destinatari devono essere privi di reddito o con reddito pro-capite non superiore a 500.000 Euro 258,230; il beneficio consiste nella differenza tra la soglia originaria, di lire 500.000, rivalutata annualmente, ed il reddito mensile percepito. Fra i programmi di integrazione sociale, è previsto l'assolvimento dell'obbligo scolastico e successivamente la formazione professionale dei minori.

236. Promozione diritti ed opportunità per l'infanzia

- – Legge 285/1997 – Sono finanziati progetti, fra l'altro, per il sostegno a famiglie in difficoltà, per contrastare la povertà e la violenza in famiglia e per favorire l'inserimento sociale e scolastico dei minori.

237. Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali – anni 2001 – 2003

- D.P.R. 3 maggio 2001 attuativo della legge 328/2000 –Legge quadro assistenza- Il sistema integrato di interventi e servizi sociali prevede una serie di misure a favore delle persone e delle famiglie, con prestazioni flessibili e diversificate e sulla base di progetti personalizzati; fra gli obiettivi prioritari: la valorizzazione ed il sostegno alle responsabilità familiari e ai minori.

Gli aspetti innovativi

- a) rafforzamento del principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale attraverso il coinvolgimento diretto di governo, regioni ed enti locali, ma anche di organismi non lucrativi di utilità sociale, degli organismi della cooperazione, delle associazioni e degli enti di promozione sociale, delle fondazioni e degli enti di patronato, delle organizzazioni di volontariato, degli enti delle confessioni religiose impegnate nel settore
- b) superamento del centralismo, attraverso la valorizzazione delle responsabilità locali e delle capacità delle persone e delle associazioni familiari.
- c) realizzazione di interventi che superano gli aiuti precedentemente previsti per categoria, ma prevedono interventi differenziati, con al centro la persona, le famiglie con le esigenze che mutano a seconda dei cicli di vita.
- d) superamento dei trasferimenti monetari e previsione di misure integrate, con assegni economici e servizi in rete, (formativi, sanitari, sociali; avviamento al lavoro, problemi abitativi).
- e) predisposizione flessibili e personalizzate, per le quali deve essere previsto uno standard qualitativo essenziale per gli Enti locali, allo scopo di realizzare pari opportunità per i cittadini in ogni zona d'Italia.

Sostegni finanziari – Riduzione delle tasse

- Modifica alla disciplina IRPEF per le famiglie. – Legge 448/2001 – Art. 2:

con questa disposizione è stata elevato la misura della detrazione a fini fiscali per i figli a carico, anche adottivi o in affidamento per i nuclei familiari con un reddito inferiore a 100 milioni.

Servizi per la prima infanzia

- Rete asili nido comunali – Legge 1044/1971 e successive modifiche ed integrazioni.
- E' stata istituita una rete di asili nido comunali, per bambini fino a tre anni.
- Il numero degli asili nido è ancora insufficiente a coprire le esigenze di tutte le famiglie che fanno domanda per il servizio e si registra ancora una marcata differenza fra il numero degli asili operanti nel Centro –Nord e nel Sud..

Fondi per gli asili nido

- Legge 448/2001(legge finanziaria) – art.70
- Allo scopo di rendere fruibile questo servizio per l'infanzia su tutto il territorio nazionale e per un numero sempre più ampio di famiglie , è stato istituito, presso questo Ministero un Fondo per gli asili nido, da ripartire annualmente fra le Regioni.
- Le Amministrazioni e gli Enti pubblici nazionali, allo scopo di favorire la conciliazione tra esigenze professionali e familiari dei genitori lavoratori, possono, nei limiti degli ordinari stanziamenti di bilancio, istituire nell'ambito dei propri uffici micro-nidi per l'infanzia, e le spese di partecipazione alla gestione dei micro-nidi e nidi nei luoghi di lavoro possono essere dedotte dall'imposta sul reddito dei genitori e dei datori di lavoro, in misura da determinare con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Iniziative Regionali

238. Le singole Regioni hanno approvato numerose leggi relative alla tutela della famiglia, con la partecipazione finanziaria anche del Governo.

Article 11

Adequate Standard of Living

Il Piano Italiano per l'Inclusione Sociale

239. Nel giugno 2001 è stato varato il Piano italiano per l'Inclusione sociale. Esso è stato definito, in modo particolare, sulla base delle priorità, delle linee di intervento, delle misure, delle azioni dei diversi piani nazionali, settoriali e regionali , operanti per il periodo 2000-2003 .

240. Gli elementi trasversali, unificanti il Piano sono riconducibili, in particolare, all'approccio multidimensionale, alle differenze territoriali, alla prospettiva di uno sviluppo integrato del sistema sociale, al superamento dell'ottica assistenziale delle politiche di inclusione.

La multidimensionalità delle politiche di inclusione

241. A livello delle cause i fattori che concorrono alla determinazione degli specifici fenomeni di disuguaglianza possono presentare caratteri: oggettivi e soggettivi, come età, sesso, livello di istruzione, reddito, consumi, atteggiamento nella ricerca di un impiego, presenza di uno stato di disagio sociale, ecc.; territoriali, cioè legati allo stato del territorio (in primo luogo il Mezzogiorno, alcune aree urbane del Centro Nord), capaci di agevolare o ostacolare l'inclusione sociale.

In questa ottica ed ai fini della predisposizione del piano, la povertà e l'esclusione sociale vengono considerate nei loro aspetti di forme complesse e pluridimensionali, dove agiscono terreni di azione legati ad una vasta gamma di politiche: da quelle "classicamente assistenziali" a quelle di riduzione della povertà, dalle politiche di moderna protezione sociale, di integrazione sociale e culturale, ad interventi per l'orientamento, la formazione e l'occupazione per le fasce più vulnerabili della popolazione, dalle politiche di sviluppo della economia sociale, di armonizzazione dei tempi e delle esigenze di vita familiare, di sviluppo di reti, a quelle per gli alloggi e per lo sviluppo dei servizi sociali, per la salute, la giustizia, la cultura, lo sport, il tempo libero, fino ad arrivare a quelle relative allo sviluppo del sapere e delle nuove tecnologie della informazione e della comunicazione.

242. Pertanto, in coerenza con l'analisi precedente, le politiche di piano del governo italiano non si indirizzano unicamente alla questione "vulnerabilità dei bassi redditi" ma si allargano al fenomeno multidimensionale che comprende non solo l'accesso al lavoro, ma anche i dispositivi per combattere diversi tipi di "deprivation", compresi ostacoli che da soli o insieme impediscono la piena partecipazione in aree quali:

- sostegno al reddito;
- educazione, formazione;
- ambiente;
- alloggio;
- cultura;
- accesso ai servizi sociali;
- accesso alle opportunità formative e di lavoro;
- accesso alle nuove tecnologie.

Le differenze territoriali

243. Il processo di sviluppo della economia italiana ha avuto andamenti differenziati sulla base del territorio; una differenziazione soprattutto nello sviluppo occupazionale, ma anche nello sviluppo dei servizi alle persone ed alla comunità.

244. In particolare gli elementi di differenziazione concernono:

- una concentrazione delle opportunità lavorative in particolari aree del territorio nazionale;
- una diversità che si riflette anche sui fenomeni di diseguaglianza fra la popolazione, a partire dalla notevole disparità di opportunità di accedere e permanere nel mercato fino ad arrivare allo sviluppo e all'accesso dei servizi alle persone;

- una disparità che determina una diversa concentrazione dei fenomeni di povertà (nel Mezzogiorno risiede infatti circa il 65% delle famiglie povere).

245. Quanto al disagio sociale, in senso più lato, si deve infine sottolineare come ciascun contesto territoriale sia caratterizzato dal prevalere di specifiche tipologie di svantaggio. Inoltre la stessa tipologia di esclusione sociale ha caratteristiche ed include gruppi sociali diversi, dal punto di vista della appartenenza di genere, di livello di istruzione, di età, di reti familiari di accesso ai servizi, sia servizi sociali che culturali.

246. Le analisi statistiche del piano tengono conto delle differenze di genere, di istruzione di accesso ai servizi nonché dei dislivelli di esclusione di tipo qualitativo, ma mettono anche e soprattutto in luce le differenziazioni inter ed intra-regionali, evidenziate nelle tabelle allegate al testo, differenze considerate elementi essenziali ai fini della analisi e della messa in prospettiva di misure concrete.

247. In questa ottica appare importante per l'Italia prospettare una politica di sviluppo del sociale, e delle linee dei PON (Programmi Operativi Nazionali), operando non solo nella prospettiva di un benchmarking tra paesi europei, ma anche in funzione di un benchmarking interregionale.

La povertà relativa, assoluta e soggettiva.
Elementi legati alle posizioni soggettive ed alle
condizioni oggettive

La povertà

248. In Italia esiste dal 1984 una Commissione di Indagine sulla povertà, ora Commissione di Indagine sulla Esclusione Sociale (CIES), di nomina del Presidente del Consiglio, che ha il compito di effettuare studi sulla povertà e l'esclusione sociale e di formulare valutazioni e proposte sulle politiche. Questa Commissione, in collaborazione con l'ISTAT, effettua ogni anno una stima della diffusione e intensità della povertà in Italia, utilizzando una misura della povertà relativa, cui dal 1997 ha affiancato anche una misura di povertà assoluta, cioè basata sulla identificazione di un paniere di beni e servizi definiti come essenziali. In entrambi i casi viene utilizzata l'Indagine sui consumi delle famiglie effettuata annualmente dall'ISTAT e viene preso in considerazione il consumo, non il reddito.

La povertà relativa

249. Le famiglie italiane che nel 1999 si trovavano in una condizione di povertà relativa erano 2 milioni e 600mila, pari a 7 milioni e 508mila individui. La diffusione della povertà era pari a 11,9 nel caso delle famiglie e a 13,1 nel caso degli individui, un valore superiore dovuto al fatto che le famiglie povere sono mediamente più numerose. L'intensità della povertà, invece, era nel 1999 pari a 22,9%.

250. L'aspetto qualificante della povertà in Italia è il forte squilibrio territoriale

tra regioni centro-settentrionali e regioni meridionali: nelle prime risiede il 67,1% delle famiglie italiane e il 34,1% di quelle povere, mentre nel Mezzogiorno risiede il 32,9% delle famiglie e ben il 65,98% di quelle povere..

251. L'osservazione delle caratteristiche delle famiglie povere mette in evidenza come quelle maggiormente a rischio siano le famiglie numerose (5 o più componenti), per le quali l'incidenza della povertà è del 22,9 % a livello nazionale (tab. 3).

252. La presenza di figli minori nel nucleo familiare è collegata all'aumento dell'incidenza di povertà: nelle famiglie con un solo figlio minore l'incidenza è pari al 10,8%; quando i figli sono , con due si arriva al 16,4%, e con 3 figli o più al 27,0%. Ciò spiega anche perché l'incidenza della povertà relativa dei minori (16,2%) è elevata quanto quella degli anziani, l'altro segmento di popolazione a maggior rischio di povertà (16,1%) (tab. 3bis).

253. Per quanto riguarda le tipologie familiari si evidenziano alcuni aspetti significativi. Tra le famiglie unipersonali l'incidenza della povertà, che nel complesso è del 10,1%, è solo del 3,2% se la persona ha meno di 65 anni, mentre sale al 15,4% se è maggiore. Allo stesso modo, anche nel caso della coppia, se la persona di riferimento ha meno di 65 anni la povertà mostra un valore più basso (5,1%, contro) che non se supera quella età (il 16,1%).

254. Per quanto riguarda l'età della persona di riferimento, il rischio di povertà è sostanzialmente simile per tutte le classi fino a 64 anni, ed è compreso tra 8,5% e 10,9%, mentre aumenta sensibilmente quando la persona di riferimento. è anziana (16,4%). Leggermente superiore l'incidenza della povertà nelle famiglie con persona di riferimento femmina (12,6% contro 11,7%). Inoltre, si osserva una chiara correlazione tra titolo di studio e diffusione della povertà: al crescere del titolo di studio diminuisce l'incidenza della povertà.

255. Per quanto riguarda l'età, il rischio di povertà è sostanzialmente simile per tutte le classi fino a 64 anni, ed è compreso tra 8,5% e 10,9%, mentre aumenta sensibilmente per le persone anziane (16,4%). Leggermente superiore l'incidenza della povertà nelle famiglie con persona di riferimento femmina (12,6% contro 11,7%), mentre esiste una chiara correlazione tra titolo di studio e diffusione della povertà: al crescere del titolo di studio diminuisce l'incidenza della povertà.

256. Riguardo alla condizione professionale (tab. 5), l'incidenza maggiore della povertà si verifica nel caso delle famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione (28,7%), in modo particolarmente significativo nelle regioni meridionali). Anche le famiglie con persona di riferimento pensionata evidenziano valori elevati a livello nazionale (13,5%) e ancora più significativi nel Sud. Tali valori sono invece inferiori per le famiglie con persona di riferimento occupata, sia con un lavoro dipendente sia con un lavoro autonomo.

La povertà assoluta

257. La povertà assoluta - definita rispetto ad una spesa per consumi inferiore

al valore monetario di un paniere essenziale di beni e servizi - riguarda una quota di popolazione più ridotta, stante la soglia più bassa individuata da questa misura.

258. Nel 1999 il 4,8% delle famiglie italiane si trovava in una condizione di povertà assoluta, pari a circa 1 milione e 38mila, con un aumento oltre 70mila unità rispetto al 1998. Ovviamente, anche nel caso della povertà assoluta si osserva una maggiore concentrazione nelle regioni meridionali, dove la diffusione è dell'11,0% contro l'1,4% nel Nord e il 2,6% nel Centro.

259. Nel 1999 il 4,8% delle famiglie italiane si trovava in una condizione di povertà assoluta, pari a circa 1 milione e 38mila, con un aumento oltre 70mila unità rispetto al 1998. Ovviamente, anche nel caso della povertà assoluta si osserva una maggiore concentrazione nelle regioni meridionali, dove la diffusione è dell'11,0% contro l'1,4% nel Nord e il 2,6% nel Centro

La protezione sociale

260. Il ruolo del sistema di protezione sociale altro dalle pensioni nella distribuzione del reddito delle persone meno abbienti è sostanzialmente limitato. Infatti, sulla base di dati del 1996 il numero di persone "povere" era ridotto dal 22 al 19% a seguito dell'intervento del sistema di protezione sociale altro che le pensioni.

261. Queste ultime ricoprono quindi un ruolo molto importante nell'equalizzazione dei redditi: vi troviamo le pensioni di vecchiaia ed anzianità. Quasi 10 milioni di pensionati vivono nel 40% delle famiglie italiane, e spesso, per queste famiglie, per le quali spesso la pensione rappresenta la fonte principale di reddito.

262. Alle pensioni di anzianità e vecchiaia vanno aggiunte: le pensioni sociali, che interessano circa 800 mila persone con più di 65 anni e che si configurano come una sorta di reddito minimo garantito per una fascia di popolazione anziana, le integrazioni al minimo per i lavoratori, le pensioni di invalidità e le pensioni di guerra.

263. Gli interventi riguardano, in particolare, alcune specifiche categorie: anziani, indigenti, donne con figli invalidi, nuclei familiari con figli a carico, cittadini con reddito inferiore alla soglia di povertà.

264. Strumenti di protezione sociale contro la povertà:

- Assegno sociale

Anziani a basso reddito e senza sufficienti diritti previdenziali

- Trattamento minimo delle pensioni

Pensionati con contributi versati inferiori al minimo

- Pensioni di inabilità

Soggetti con requisiti contributivi e con infermità grave e permanente che

impedisce l'attività lavorativa

- Assegno ordinario di invalidità
Soggetti con requisiti contributivi e con infermità tale da provocare una riduzione permanente lavorativa a meno di un terzo
- Assegno per il nucleo familiare
Lavoratori dipendenti e pensionati lavoratori dipendenti, con carico familiare, e specifici livelli di reddito
- Assegno per il nucleo familiare per lavoratori autonomi
Lavoratori iscritti alla gestione dei lavoratori autonomi, con carichi familiari e specifici livelli di reddito
- Assegni familiari
Coltivatori diretti, mezzadri, coloni e pensionati delle gestioni speciali, con carichi familiari e specifici livelli di reddito
- Fondo nazionale di sostegno per l'accesso alle abitazioni in locazione
Titolari di contratti di locazione con reddito non superiore a determinate soglie
- Detrazione Irpef per titolari di contratti di locazione
Titolari di contratti di locazione con reddito non superiore a determinate soglie
- Prestazioni di invalidità civile
Invalidi totali o invalidi al 74 % con reddito non superiore a determinate soglie
- Assegno di maternità
Madri che non beneficiano dell'indennità di maternità, con reddito non superiore a determinate soglie
- Assegno a nuclei con almeno tre figli
Nuclei familiari con almeno tre figli minori e reddito non superiore a determinate soglie
- Reddito minimo di inserimento (sperimentale in alcune aree territoriali)
Tutti i cittadini con reddito inferiore a determinate soglie

265. A queste tutele nazionali si aggiungono forme di copertura a livello locale per popolazioni in stato di bisogno che vanno a coprire anche categorie e profili sociali non previsti per l'intero territorio a livello nazionale.

Reddito minimo di inserimento

266. L'istituto del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) è stato introdotto, in via sperimentale, dal decreto legislativo 18 giugno 1998, n. 237 ed è "una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale" da porsi in essere attraverso programmi personalizzati e trasferimenti monetari integrativi del reddito.

267. Visto l'accennato carattere sperimentale del RMI, ne è stato limitato il campo di applicazione temporale e territoriale, in particolare al Mezzogiorno, sebbene entrambi, come si dirà, sono stati successivamente ampliati.

268. La titolarità dell'attuazione della sperimentazione stessa è stata attribuita ai Comuni, individuati in base a diversi criteri: si è, tra l'altro, tenuto conto dei livelli di povertà registrati nelle diverse realtà locali, della dislocazione territoriale, della disponibilità dei comuni stessi a prendervi parte.

269. Quanto al finanziamento delle spese di sostegno delle misura, ed al loro riparto, è stabilito che, mentre tutte quelle di gestione risultano a carico dei Comuni stessi, quelle concernenti le integrazioni del reddito dei soggetti beneficiari sono a carico dello Stato per una quota non inferiore al 90% del totale.

270. Sono poi fissati i criteri di eleggibilità per l'accesso al RMI, con riferimento alla residenza, al reddito, al patrimonio posseduto, sebbene in via generale il Decreto è esplicito nel riconoscere, quale criterio prioritario, la destinazione del RMI a favore delle famiglie con figli minori o con handicap grave accertato. Per quanto riguarda i requisiti patrimoniali, il beneficiario deve possedere un reddito inferiore alle 520.000 lire mensili (per il 2000) e non deve possedere beni mobili e immobili, fatta eccezione per l'abitazione, la quale non deve comunque avere un valore che superi la soglia indicata dal comune. Ai fini del calcolo della soglia di reddito, è comunque prevista una scala di equivalenza a favore dei nuclei familiari composti da più persone, viene applicata.

271. Come accennato, accanto all'integrazione al reddito, è prevista l'utilizzazione di "programmi di integrazione" personalizzati, che l'ente locale deve predisporre con ogni beneficiario, allo scopo di "favorire il superamento dell'emarginazione dei singoli e delle famiglie attraverso la promozione delle capacità individuali e dell'autonomia economica delle persone". I soggetti beneficiari sono espressamente chiamati al rispetto degli impegni derivanti da detti programmi.

272. La legge 8 novembre 2000, n. 328 ("legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"), ha previsto la generalizzazione dell'istituto a conclusione della sperimentazione, seppur condizionandola alla valutazione dei risultati della medesima.

273. Su tale scorta, la legge finanziaria per l'anno 2001 (legge 23 dicembre 2000, n. 388) ha disciplinato il l'estensione temporale e territoriale della sperimentazione. Difatti, da una parte, sono stati stanziati 350 miliardi per l'anno 2001 e 430 miliardi per l'anno 2002, autorizzando i 39 comuni già titolari a proseguire l'attuazione del RMI. Dall'altra, sono coinvolti nella sperimentazione anche i comuni inseriti in Patti territoriali, approvati entro il 30 giugno 2000, i quali comprendano comuni già individuati o da individuare ai sensi del decreto legislativo n. 237.

The right to adequate housing

Abitazioni in cui si vive

280. Nel 1999 più di due terzi delle famiglie italiane abitano in una casa di proprietà. Il possesso dell'abitazione è relativamente più diffuso nei piccoli centri (oltre il 70% di proprietari nei Comuni con meno di 10 mila abitanti). Nei comuni centro delle aree metropolitane, invece, il 57,3% delle famiglie è proprietario dell'abitazione principale.

281. La percentuale di famiglie che considerano troppo alte le spese per la casa è cresciuta dal 52,4% del 1995 al 58,8% del 1999. Fra gli altri problemi abitativi, il più rilevante è quello della qualità e della regolarità della fornitura di acqua potabile: il 46,2% delle famiglie non si fida a bere l'acqua del rubinetto ed il 14,9% segnala discontinuità nell'erogazione.

I senza fissa dimora

282. Gli aspetti qualificanti di tale condizione sono l'assenza di una dimora stabile e abituale e il carattere multidimensionale delle forme di marginalità di tali persone. Ciò significa che le persone senza dimora soffrono, in primo luogo, della mancanza di una dimora, ma che la loro condizione si caratterizza per una somma di fattori di fragilità sociale (dipendenza da sostanze, assenza di reti di relazioni, sofferenza psichica) che sono la conseguenza di eventi biografici penalizzanti (violenze, carcerazioni, abusi, abbandoni).

283. Accertare il numero di persone che si trovano nella condizione di senza dimora è estremamente difficile. La Commissione di Indagine sulla Esclusione Sociale ha tuttavia tentato per la prima volta di stimare il fenomeno, con uno studio ad hoc, che è stato effettuato nel 2000: si è così giunti ad una stima di circa 17.000 persone senza dimora in tutto il territorio nazionale

284. Si tratta di soggetti prevalentemente maschi (80%) e di età intermedia (il 54% ha tra i 28 e i 47 anni); solo la metà è di nazionalità italiana.

285. La maggior parte delle persone senza dimora si trova in tale condizione da un periodo di tempo non superiore a tre anni, ma ben il 12,1% si trova sulla strada da oltre 10 anni.

Misure per favorire l'accesso all'alloggio

286. In Italia il 70 % della popolazione vive in una abitazione di proprietà. Tuttavia, il possesso o l'affitto della abitazione rappresenta ancora un problema per alcune fasce della popolazione a basso livello di reddito, nonché per i giovani che intendono rendersi autonomi dalla famiglia di origine.

287. In questi anni sono state varate 37 misure di sostegno e di sgravi all'affitto, all'acquisto, alla ristrutturazione delle abitazioni.

288. Parallelamente sono state ridotte alcune aliquote fiscali che gravavano sulla proprietà immobiliare della prima casa.

In parlamento è stato presentato un disegno di legge volto a concedere incentivi diretti alle giovani coppie o alle famiglie con un solo genitore che vogliono affittare o comprare una casa.

289. In Italia la lotta contro l'esclusione sociale e la povertà viene considerata come uno degli elementi trainanti per il progresso economico e per lo sviluppo della occupazione.

L'impatto demografico

Le differenze di genere

290. L'aumento del tasso di attività e del tasso di occupazione femminile sono due fenomeni indice di una crescente pressione sul mercato del lavoro da parte di quelle categorie, che fino ad un decennio fa erano sottorappresentate, come le donne sposate, le donne al rientro del mercato del lavoro per maternità o assenze coatte, le donne immigrate.

291. Nonostante la maggiore presenza femminile, la struttura di partecipazione al sistema produttivo continua, tuttavia, ad essere caratterizzata da fenomeni di segregazione professionale su base sessuale sia verticale, sia che orizzontale.

292. La variabile territoriale influenza significativamente l'accesso al mercato del lavoro della componente femminile, accentuandone le difficoltà rispetto alla componente maschile.

293. Il mercato del lavoro delle regioni meridionali, infatti, è caratterizzato da: un elevato livello di disoccupazione, un tasso di attività prossimo alla metà di quello maschile, una scarsa trasparenza dei meccanismi allocativi, dovuta anche all'assenza di servizi per le persone in cerca di occupazione, diffusi fenomeni di marginalità e sottoutilizzazione di risorse umane, un ancora significativo dislivello salariale, una bassa presenza delle donne nei livelli di carriera più elevati, una preponderanza femminile nel lavoro sommerso.

294. La caratteristica storica di "temporaneità" dell'occupazione femminile va scomparendo: nell'ultimo decennio, i tassi di attività delle donne con figli indicano un incremento costante. Tuttavia, tale incremento non si affianca ad una distribuzione più equa delle responsabilità familiari: le attività poste in essere in tale ambito, non retribuite, gravano quasi totalmente sulle donne, le cui ore di lavoro complessive, retribuite e non retribuite, sono in media il 28% in più delle ore lavorate dai maschi. Ben il 35,2% degli uomini occupati dedica zero ore alle attività di lavoro familiare. Da ciò si evince che le donne con un doppio ruolo lavorativo e familiare, ricercano nelle loro scelte occupazionali quelle situazioni in grado di fornire una maggiore flessibilità organizzativa e di gestione dell'orario lavorativo. Anche nel Mezzogiorno, le donne sono più frequentemente occupate a tempo parziale: la quota sull'occupazione complessiva risulta pari all'11,3% contro il 14,8% del Centro-Nord. Lo sviluppo di diverse forme contrattuali, come il part-time, ha favorito l'incremento dell'occupazione femminile nel settore pubblico e nei servizi alla persona.

295. Centrale resta il problema della compatibilità tra carichi familiari e tipo di lavoro. Le responsabilità familiari sono, infatti, la principale causa di abbandono

della attività lavorativa delle donne. Anche solo considerando le generazioni più giovani (da 25 a 34 anni), si può stimare che tra le donne con due figli più di un quarto abbia interrotto o abbandonato l'attività lavorativa proprio a causa della nascita del primo o del secondo figlio. Del resto, basta pensare che ben il 57,7% delle donne occupate con figli da 3 a 13 anni lavora in casa e al di fuori delle mura domestiche per 60 ore o più a settimana, contro il 21,9% degli uomini nella stessa condizione. Inoltre, sono soprattutto le donne a farsi carico del lavoro di cura anche all'esterno della famiglia. Nel 1998, un quarto delle donne, contro un quinto degli uomini ha fornito almeno un aiuto gratuito (assistenza di anziani o di bambini, aiuti sanitari, compagnia, ecc.) a persone non coabitanti, per un complesso di ben 2 miliardi e 840 milioni nell'anno. All'impegno femminile competono ben i due terzi del totale delle ore di aiuto (tav. 10b).

Distanza dal mercato del lavoro

296. Al fenomeno della marginalità dal mercato vengano ad associarsi situazioni materiali di svantaggio economico. Questo, in termini di disuguaglianza, si traduce in evidenti disparità di reddito tra coloro che accedono e permangono nel mercato del lavoro e coloro che incontrano difficoltà o che rimangono ai margini.

297. Inoltre, alla disuguaglianza delle opportunità occupazionali sul rinvenibili a partire dal territorio di appartenenza, si sommano una serie di fattori di disparità, responsabili in diversa misura del verificarsi dell'allontanamento dal mercato del lavoro di particolari categorie sociali. Si tratta di fattori di tipo oggettivo - quali il sesso e l'età - a cui si affiancano un'ampia gamma di componenti di natura soggettiva e sociale, il livello d'istruzione, la presenza di un disagio sociale, ecc. - che, diversamente composti, determinano il grado di resistenza, da parte del mercato all'ingresso di particolari gruppi di individui. La distanza dal mercato è quindi determinata dall'accumularsi e dal sedimentarsi di più fattori di disuguaglianza che raggiungono un picco negativo, cioè la distanza maggiore, nel caso sia presente anche un disagio di tipo sociale - come nel caso di soggetti svantaggiati quali disabili, tossicodipendenti, detenuti, immigrati ecc. - a cui il mondo del lavoro oppone il grado più alto di resistenza.

Accesso alla rete dei servizi

Servizi socio- assistenziali

298. Nel corso di questi ultimi anni è stato avviato in Italia un profondo processo di riprogettazione del welfare che passa attraverso la riforma del sistema pensionistico, la riforma del servizio sanitario, lo sviluppo del federalismo amministrativo, il riassetto tramite sperimentazioni di misure innovative di politica sociale.

299. Negli ultimi anni l'offerta di servizi è aumentata per tutte le categorie di utenza: è cresciuta più per gli etilisti ed i tossicodipendenti (circa il doppio dal 1991 al 1997), per carcerati, ex carcerati, immigrati e malati di mente, nonché per i portatori di handicap (il 69% dei comuni eroga servizi di sostegno ed assistenza scolastica, il 63,4% assicura servizi di trasporto scolastici, il 60,4% assicura servizi di assistenza domiciliare).

300. I servizi più diffusi sono quelli della assistenza agli anziani, di assistenza domiciliare per gli anziani, presenti rispettivamente nell'84% e nel 73,2% dei comuni, le case di riposo (60,4% - 36,3%), i centri sociali (58,7% - 28,5%), ma anche la refezione nelle scuole materne e superiori (presente nell'88,1% - 72,5% dei comuni) cui seguono il trasporto (83,2%) e gli asili nido (22,8%). In Italia, la frequenza dell'asilo nido riguarda solo circa 140 mila bambini (per un terzo iscritti in strutture private), pari a circa il 6% dei bambini da 0 a 2 anni e l'affidamento in età prescolare è per lo più risolto all'interno della rete parentale o tramite servizi a pagamento, un settore che richiede ancora interventi, se si considera che solo il 6% della popolazione tra 0 e 2 anni frequenta asili nido.

301. Per quel che concerne la presenza di asili nido e servizi per minori in età prescolare e scolare, essa appare particolarmente ancora insufficiente e carente nei piccoli comuni (in quelli con meno di 5000 abitanti l'asilo nido è raramente presente) e forti; si registra inoltre un forte divario territoriale fra comuni del Centro-Nord e del Mezzogiorno, che si attenua solo nei grandi comuni.

302. In tale contesto è fondamentale il ricorso alla rete di aiuti informali, oltre che ai servizi a pagamento.

Servizi di comunicazione

303. La legislazione italiana, nel recepire a livello di regolamento di attuazione il contenuto delle direttive comunitarie nel settore delle telecomunicazioni, ha definito la nozione di "servizio universale" il quale, sulla base della copertura data nell'art. 3, concerne l'insieme dei collegamenti base di accesso dell'utenza normale. Sono previste agevolazioni in termini di costo di esercizio e di collegamento, e l'accesso gratuito ai servizi di emergenza. Viene garantito che i servizi coperti sotto l'accezione di universale siano disponibili per tutti gli utenti nel proprio territorio, a prescindere dalla loro ubicazione geografica, e tenuto conto delle specifiche condizioni nazionali, a prezzi accessibili. Vengono in particolare favoriti gli utenti delle zone rurali (a livello dei costi) nonché le categorie di utenti vulnerabili quali gli anziani, le persone disabili o coloro che hanno esigenze sociali speciali. Pur in un contesto che vede accedere ai collegamenti di base la grande maggioranza della popolazione, permangono alcune sacche di esclusione. Le famiglie non raggiungibili telefonicamente (apparecchi fissi e telefoni cellulari) sono solo il 5,7%, ma superano il 10% in Campania, Calabria e Sicilia.

Beni e servizi per il benessere e la qualità della vita

Beni di consumo

304. L'accesso ai principali servizi e beni di consumo riguarda ormai una quota elevata di famiglie. Nel 1999, il 96,1% delle famiglie italiane possiede la lavatrice, il 96,4% il televisore a colori, il 78% almeno un'automobile (il 32,3% ne ha due o più). Sono diffusi anche il videoregistratore (63,7%) e l'impianto hi-fi (50,1%), mentre le videocamere sono ormai presenti in una famiglia italiana su cinque. Dal 1997 al 1999, è aumentata la diffusione di telefoni cellulari (dal 27,3% al 55,9%), segreterie telefoniche (dal 12,4% al 14,5%) e fax (dal 3,8% al 6%). Nel 1999, il 20,9% delle famiglie aveva un personal computer in casa,

mentre nel 1997 la percentuale era del 16,7%. Importante anche la crescita degli abbonamenti ad Internet (dal 3,5% del 1997 al 7,6% del 1999). Tuttavia, non è del tutto trascurabile il 6% delle famiglie italiane che non dispone di almeno uno dei beni e servizi essenziali per le attività della vita quotidiana (acqua potabile, acqua calda, gabinetto, energia elettrica, frigorifero e lavatrice), con valori che superano l'11% in Calabria, Sicilia e Sardegna.

Bisogni sociali per specifiche categorie

305. Alcuni soggetti sviluppano bisogni sociali che se non soddisfatti creano situazioni di esclusione sociale.

Si tratta di categorie di cittadini che versano in situazioni di svantaggio e che rappresentano le fasce maggiormente discriminate dal mercato quali: disabili, immigrati, tossicodipendenti, detenuti, malati mentali ecc .

Ciascun contesto territoriale è caratterizzato dal prevalere di specifiche tipologie di svantaggio. E' il caso ad esempio degli immigrati la cui distribuzione territoriale è significativamente più numerosa nelle regioni del Nord e del Centro piuttosto che nel Mezzogiorno. Un andamento simile è riscontrabile anche per i tossicodipendenti, la cui concentrazione territoriale è nettamente prevalente nell'area del Centro-Nord.

Anziani non autosufficienti

306. Lo sviluppo della vita media, l'aumento della numerosità della popolazione anziana, la trasformazione delle strutture familiari a comporta tra l'altro la necessità di un sistema welfare amico della popolazione anziana, capace di utilizzare "la risorsa anziani " ma al tempo stesso di soddisfarne bisogni e necessità attraverso lo sviluppo di servizi sociali e socio-sanitari, con una particolare attenzione alla popolazione anziana non autosufficiente.

307. Circa 7 milioni e 400 famiglie vivono con una persona anziana in famiglia, mentre le persone con più di 65 anni che vivono soli sono oltre 2 milioni e seicentomila, una parte di questa popolazione richiede aiuti e servizi domiciliari, uniti a sostegni al nucleo familiare mediante assistenza domiciliare, oltre ad interventi di prevenzione, cura e riabilitazione.

Disabili

308. In Italia vivono 2.686.000 persone con disabilità (5% della popolazione di 6 anni e più); 754 mila disabili vivono soli. Il 26,7% dei disabili ha meno di 65 anni, il 20% ha tra i 65 e i 74 anni e ben il 53,3% ha 75 anni o più. Sono circa 30 mila le persone con disabilità molto gravi nel 1999 il 4,8% delle famiglie italiane si trovava in condizione di povertà assoluta, pari a circa 1.038.000 individui. Nelle regioni meridionali la diffusione è pari al 11 %.

309. Si tratta di una quota rilevante di popolazione che esprime attese e bisogni specifici che, se non soddisfatti, inducono situazioni di marginalità e di esclusione sociale; si tratta di bisogni e servizi nel campo della istruzione e formazione, dell'inserimento professionale, della fruizione di strutture abitative, sportive, turistiche e ricreative fino all'accesso alla informazione alla