



Assessorato alle Politiche Sociali. Immigrazione. Progetto giovani  
Cooperazione internazionale

**POVERTA' ED ESCLUSIONE SOCIALE.  
IL REDDITO MINIMO D'INSERIMENTO.  
POSSIBILI LINEE DI INTERVENTO  
PER L'EMILIA-ROMAGNA.**

**(relazione dell'Assessore Gianluca Borghi)**

**Gennaio 2004**

## A. I DATI DI CONTESTO

### 1. Premessa

Si sta affermando nell'opinione pubblica e nei contesti politici la consapevolezza che il problema della povertà esiste ed ha una sua specificità anche nei paesi sviluppati come il nostro.

La concezione riferita alla povertà consiglia di non considerare unicamente i suoi aspetti economici, ma di ricomprendere anche quelli relazionali e sociali in senso più ampio. Infatti la povertà è solo una dimensione, per quanto importante, dell'esclusione sociale, ben più ampia ed articolata. L'esclusione, che richiama immediatamente il concetto di **disuguaglianza** e che si trova all'interno di un processo sociale dinamico e complesso, comprende problematiche molto diverse fra loro, ma correlate, quali la marginalità, la precarietà economica, la deprivazione culturale, la solitudine, la carenza di legami familiari e sociali.

I senza fissa dimora sono le persone che più rappresentano, in uno stadio estremo, il fenomeno dell'esclusione sociale, individui che assieme alla precarietà materiale hanno sperimentato la disgregazione degli affetti e la rottura di rapporti di aiuto e protezione.

Occorre pensare con preoccupazione inoltre alla povertà giovanile, a quella femminile (con particolare riferimento alle donne sole con figli a carico), a quella degli anziani e a quella degli immigrati.

Ma certamente fa riflettere la cosiddetta "povertà immateriale", tipica dei contesti urbani, che è vissuta in silenzio e solitudine e che non ci deve trovare impreparati nell'affrontarla e nel combatterla.

Si tratta di situazioni e problematiche che possono essere modificate ed è in questa direzione che deve rivolgersi l'azione politica. Gli esclusi devono essere reintegrati da scelte politiche economiche e sociali che comunque devono mirare ad impedire che l'esclusione si riproduca. Certamente un importante passo è agire sulla povertà intesa come insufficienza di reddito, con la consapevolezza che è in stretta relazione con le problematiche dell'esclusione sociale.

Occorre inoltre tener presente la stretta relazione che esiste fra malattia ed esclusione sociale e povertà, e viceversa.

Le politiche di lotta alla povertà ed all'esclusione sociale debbono quindi perseguire molteplici obiettivi:

- garantire ad ogni persona il diritto di cittadinanza, assicurando un equo e qualificato livello di assistenza sociale e sanitaria;
- prevenire le situazioni di povertà, attraverso misure che agiscano direttamente sui fattori statisticamente responsabili di questi fenomeni, prima che si rompano i legami dell'inclusione;
- promuovere la realizzazione di una rete di servizi, accessibile a tutti, per favorire la prevenzione, l'accompagnamento ed il reinserimento sociale.

Nel corso degli ultimi anni tali politiche hanno assunto un rilievo crescente anche nella strategia dell'Unione europea.

## 2. La povertà in Europa

Il Rapporto annuale 1999 dell'Istat ci ha fornito un arricchimento del quadro informativo sulla povertà, pubblicando i dati contenuti nello **studio dell'Eurostat** sull'esclusione sociale, basato sull'indagine panel europeo sulle famiglie relativa al 1995.

Per la determinazione della povertà relativa è stato utilizzato il reddito familiare disponibile (riferito quindi al 1994), calcolando soglie di povertà distinte per ogni paese. Pur utilizzando parametri differenti rispetto alle indagini nazionali, forniscono un primo quadro di insieme interessante, anche se datato, che si riporta di seguito.

Le *donne e i minori* di 15 anni sono più frequentemente presenti fra i poveri che nel resto della popolazione in tutti i paesi dell'UE.

In alcuni paesi, come Danimarca, Paesi Bassi e in parte Francia, la quota di *giovani* fra 16 e 24 anni in condizioni di povertà è particolarmente elevata. Ciò dipende dal fatto che, in quei paesi, molti giovani lasciano la famiglia di origine prima di aver raggiunto una posizione stabile nel mercato del lavoro.

L'incidenza fra i poveri degli individui con oltre 64 anni (*anziani poveri*) in Italia risulta tra le più basse in Europa.

Con riferimento alle tipologie familiari di appartenenza, la situazione è spesso critica per i *monogenitori con figli*: a livello europeo la loro presenza è più che tripla tra i poveri rispetto al resto della popolazione.

L'esame delle *coppie con figli* mostra un chiaro contrasto tra i nuclei familiari con uno o due figli e quelli con tre o più. Per quest'ultima tipologia un'alta percentuale di individui è presente tra i poveri in quasi tutti i paesi.

Nel complesso dei paesi dell'UE, la percentuale dei *disoccupati* fra i poveri è circa tre volte più elevata che nel resto della popolazione.

La **Terza relazione annuale della Commissione europea** (febbraio 2003) sulla situazione dell'Agenda della politica sociale dell'UE per il 2000 ci fornisce nuovi elementi quali/quantitativi. La relazione sollecita un'azione per ridurre i tassi di disoccupazione che, a causa del rallentamento dell'economia, è salita al 7,8% nell'UE, e all'8,5% nella zona dell'euro, rischiando di rallentare la progressione verso gli obiettivi occupazionali di Lisbona (15 milioni di nuovi posti di lavoro entro il 2010).

Sostiene che le debolezze del mercato del lavoro sono in parte responsabili dell'esclusione sociale e della povertà. Gli ultimi dati disponibili sui redditi indicano che **15% della popolazione dell'UE, vale a dire circa 56 milioni di persone, sono esposte al rischio di povertà** (in quanto vivono al di sotto della soglia del 60% del reddito mediano nazionale equivalente).

Colpisce in particolare il fatto che il 9% della popolazione dell'UE è esposta a rischio persistente di povertà (vale a dire a rischio di povertà in almeno due dei tre anni precedenti). La previdenza sociale è fondamentale per ridurre il rischio di povertà. Senza i trasferimenti sociali il rischio di povertà sarebbe stato del 40%. Ciò indica nello stesso tempo il ruolo e i limiti della redistribuzione dei redditi.

### 3. La povertà in Italia nel 2002

Le stime annuali sul fenomeno della povertà in Italia sono effettuate in base a due misure distinte.

La prima fa riferimento alla **povertà relativa** e si basa sul confronto tra le spese medie mensili per consumi delle famiglie.

La seconda fa riferimento alla **povertà assoluta** valutata in relazione al valore monetario di un paniere di beni e servizi mensili.

L'incidenza della povertà si misura in base al numero di famiglie (e relativi componenti) che presentano spese per consumi delle famiglie che l'Istat conduce annualmente.

Essa è stata profondamente rinnovata nel 1997, cosicché si dispone di una serie storica omogenea solamente per l'ultimo triennio.

Nel 2002 la spesa media procapite in Italia, utilizzata quale linea di povertà ISPL (International Standard of Poverty Line), è risultata pari a 823,45 euro mensili, rispetto a 814,55 euro nel 2001, 810,21 euro nel 2000, a 770,55 euro nel 1999 e a 762,29 euro nel 1998.

Se una famiglia di due persone spende mensilmente per consumi un importo pari o inferiore a questa cifra, viene considerata **relativamente povera**: analogamente per le famiglie formate da un numero diverso di componenti, una volta che sia stata determinata la corrispondente linea di povertà attraverso una "scala di equivalenza". Per esempio, la linea di povertà relativa per una famiglia con un unico componente nel 2002 risulta di 494,07 euro.

Complessivamente in Italia sono circa 2 milioni e 456 mila le famiglie in situazione di povertà relativa per un totale di 7 milioni 140 mila individui.

La diffusione della povertà, ottenuta come rapporto tra il numero delle famiglie considerate povere e il totale delle famiglie residenti, risulta del 11% e tra gli individui del 12,4% poiché la situazione di povertà relativa è più frequente tra le famiglie numerose.

Il 66,3% delle famiglie povere risiede nel Mezzogiorno.

Le famiglie considerate relativamente povere spendono mediamente ogni mese il 21,4% in meno della linea convenzionale di povertà. Nel 2001 questa percentuale, che rappresenta **l'intensità della povertà**, era del 21,1 %.

La linea di povertà è ottenuta sulla base dei dati rilevati attraverso l'indagine sui consumi.

Il campione è composto da circa 27.000 famiglie, scelte casualmente (quindi è ancora molto ridotto).

Nel periodo 1997-2002 (dati comparabili) l'incidenza della povertà relativa in Italia presenta un lieve miglioramento, che però riflette un diverso andamento nelle tre ripartizioni. Se si osserva infatti un leggero miglioramento per le famiglie del Nord (che passano dal 6% al 5%) e più consistente per il Mezzogiorno (dal 24,2% al 22,4%), si rileva addirittura un peggioramento per il Centro (dal 6% al 6,7%).

In tutte e tre le ripartizioni territoriali le famiglie numerose incontrano le maggiori difficoltà economiche: nel 2002, i nuclei con cinque e più componenti presentano un'incidenza di povertà a livello nazionale del 23,4% e nel Mezzogiorno del 32,4%.

La percentuale di famiglie povere fra quelle composte di *anziani*, soli e in coppia, risulta rispettivamente del 13,3% e del 15,7%.

Tra *situazione lavorativa e povertà* c'è un evidente legame: la percentuale di famiglie povere è più bassa se la persona di riferimento è occupata (6,4% se lavoratore autonomo, 8,5% se dipendente), mentre aumenta se è ritirata dal lavoro (12,3%) e soprattutto, se è in cerca di occupazione (32,2%).

Anche il *livello di scolarizzazione* è inversamente proporzionale alla povertà.

L'uso di una linea di povertà presenta il limite di dividere in due, in maniera netta, la popolazione povera da quella non povera. Si usa quindi articolare la classificazione, calcolando che ulteriori linee di povertà pari all'80% ed al 120% di quella standard (corrispondenti rispettivamente a 658,76 euro e 988,14 euro). In tal modo è possibile approfondire l'analisi del fenomeno individuando quattro specifiche categorie: le famiglie sicuramente povere (con consumi inferiori all'80% della linea di povertà), quelle appena povere (tra l'80% della soglia e la soglia stessa), quelle a rischio di povertà (con consumi superiori alla linea di non oltre il 20%) e quelle sicuramente non povere, con livelli di consumo più elevati. Nel 2002 in Italia quasi la metà delle famiglie povere (circa 1 milione 137 mila pari al 5,1% di quelle residenti) risultano sicuramente povere, con evidenti differenze territoriali a sfavore del Mezzogiorno

La **povertà assoluta** è l'incapacità di acquistare un paniere di beni e servizi considerati essenziali per la famiglia italiana, appena sufficienti a conseguire uno standard socialmente accettabile. Esso comprende una componente alimentare, una per abitazione ed una rappresentata dalla spesa per soddisfare le altre necessità familiari.

Nel 2002, la linea di povertà assoluta per una famiglia di due componenti è pari a 573,63 euro mensili, rispetto a 559,63 euro mensili nel 2001, e a 544,92 euro del 2000 (la variazione dei prezzi al consumo è stata del 2,5%).

Utilizzando la "scala di equivalenza", la linea di povertà assoluta per una famiglia con un unico componente risulta, nel 2002, pari a 382,66 euro.

L'incidenza della povertà assoluta a livello nazionale è del 4,2% delle famiglie, per un totale di 926 mila famiglie e per un totale di 2 milioni e 916 mila individui.

Le dinamiche territoriali ed i profili principali sono assai simili a quelli della povertà relativa.

Nel Mezzogiorno l'incidenza è dell'8,9%, mentre nel Centro e nel Nord è pari rispettivamente al 2,2% e all'1,7%.

Significativi sono stati i dati sulla **percezione della povertà** (intesa come difficoltà a far fronte a bisogni elementari come l'acquisto di cibo, abiti, pagamento dell'affitto ed utenze) forniti, per l'anno 2000, dall'indagine Multiscopo "Aspetti della vita quotidiana" svolta dall'ISTAT. In Italia, secondo su un campione di oltre 21 mila famiglie, nel 2000 sperimentano difficoltà economiche per l'acquisto di vestiti circa 2 milioni 617 mila famiglie, quelle che hanno difficoltà per il pagamento delle bollette sono 2 milioni 232 mila, 1 milione 598 mila famiglie hanno difficoltà nel sostenere spese

mediche, 825 mila nel pagare il canone d'affitto, 818 mila nel sostenere spese di trasporto e 681 mila nel comprare generi alimentari.

#### 4. Alcuni dati regionali

Per la prima volta l'ISTAT ha costruito le **stime di povertà regionale** presentandole il 17 dicembre 2003.

Il campione dell'indagine sui consumi ha riguardato circa 27 mila famiglie. Le tabelle contenute nel rapporto ISTAT riportano anche un "intervallo di confidenza" che tiene conto dell'errore campionario che si commette osservando solo una parte della popolazione.

Contemporaneamente, sono state raccolte informazioni su situazioni di deprivazione e di disagio quali caratteristiche abitative e della zona di residenza, accesso ai servizi di base, aiuti economici ricevuti, percezione della condizione economica della famiglia e delle difficoltà finanziarie, per delineare un quadro articolato dei diversi aspetti, non solo monetari, dell'inclusione/esclusione sociale.

L'indagine regionale dell'ISTAT, articolata inoltre nelle tre macro aree Nord, Centro e Mezzogiorno, riporta:

- 76.110 famiglie sotto la soglia di povertà relativa (su 1.677.335 famiglie residenti), pari al 4,5% di incidenza di povertà
- 201.168 persone relativamente povere in Emilia-Romagna (su 3.994.923 persone residenti) pari al 5,0% di incidenza di povertà.

Nel territorio nazionale solamente Lombardia e Veneto (entrambe nel Nord) registrano una minore percentuale di incidenza di povertà mentre le più alte percentuali di incidenza di povertà riguardano Calabria, Basilicata e Molise (nel Mezzogiorno).

L'indagine ha rilevato anche l'intensità della povertà, cioè in quale misura la spesa delle famiglie povere si discosta in termini percentuali dalla linea di povertà. Il dato nazionale (pari al 21,4%) è la sintesi di situazioni territoriali nettamente differenziate. In Emilia-Romagna l'intensità del 20,5% (superiore a quella della maggior parte delle regioni del Nord e del Centro) si associa ad una ridotta incidenza di povertà (4,5%) per cui la nostra regione si delinea in questa indagine ISTAT come un territorio con bassa presenza di famiglie molto povere.

Utilizzando due soglie aggiuntive pari all'80% (658,76 euro mensili) e al 120% (988,14 euro mensili) della soglia standard sono state individuate quattro categorie di famiglie: sicuramente povere, appena povere, quasi povere e sicuramente non povere. In Emilia-Romagna le famiglie sicuramente povere rappresentano circa il 50% del totale delle famiglie povere, confermando un valore alto di intensità della povertà.

L'indagine prosegue con l'analisi congiunta delle diverse dimensioni oggettive e soggettive della povertà. Questa analisi rileva nelle famiglie povere piuttosto che in quelle non povere maggiori problemi legati al disagio abitativo, alla difficoltà di accesso ai servizi e di acquisizione di beni e servizi essenziali evidenziando come molte problematiche si accentuano nei comuni più ampi. La situazione in tal senso per quanto riguarda la Regione Emilia-Romagna è meno rilevante rispetto al resto del Paese ed in particolare rispetto al Nord, pur registrando una alta percezione della povertà da parte degli individui.

La rete di aiuti informali in natura e/o denaro sembra particolarmente attiva nel Mezzogiorno rispetto al Nord e al Centro. La Regione Emilia-Romagna registra valori percentuali in larga parte oltre la media sia del Nord che del resto del Paese, confermando la forte componente solidaristica del suo territorio.

## B. LE POLITICHE

### 5. Le politiche comunitarie

Il contrasto alla povertà e all'esclusione sociale è uno degli obiettivi strategici ripetutamente indicati dal Consiglio Europeo, in particolare da quelli del 17 dicembre 1999 e quello del marzo 2000 a Lisbona, dove è stata definita la triplice strategia consistente nella riforma dell'economia, dell'occupazione e della politica sociale. *L'Agenda della politica sociale* è lo strumento che l'UE usa per raggiungere gli obiettivi di Lisbona "posti di lavoro più numerosi e migliori" e "coesione sociale".

In occasione del **Consiglio Europeo di Lisbona** si è dato avvio ad un nuovo importante esperimento di coordinamento delle politiche di inclusione sociale, il cosiddetto “**processo inclusione sociale**”, richiedendo agli stati membri la predisposizione di piani nazionali d'azione che contengano obiettivi di breve e medio termine specifici e l'indicazione degli strumenti messi in campo, dando vita ad una consuetudine biennale. La lotta contro l'esclusione sociale avviata a livello comunitario coinvolge il senso di responsabilità degli Stati membri e delle loro autorità nazionali, regionali e locali, in contatto con l'insieme degli attori interessati, le parti sociali e le organizzazioni non governative.

Il metodo comunitario del “coordinamento aperto”, che consente di coniugare coerenza e diversità nazionali può diventare un punto di riferimento per la strutturazione dei rapporti fra stato, regioni ed enti locali anche all'interno del sistema istituzionale italiano. Comporta la stesura di linee-guida a livello europeo e la contemporanea definizione di scadenze temporanee per il raggiungimento degli obiettivi stabiliti; l'indicazione di indicatori e parametri di riferimento per la comparazione delle *best practices*; la traduzione delle linee-guida in politiche pubbliche nazionali e regionali; controlli, valutazioni e confronti.

Lo studio in sede comunitaria degli **indicatori** ha risposto all'esigenza di rafforzare lo strumento statistico per la misurazione in modo comparativo di svariati aspetti chiave del fenomeno sfaccettato della povertà e dell'esclusione sociale negli stati membri.

Nell'ottobre 2001, infatti, il Comitato per la Protezione Sociale, su mandato del Consiglio europeo di Lisbona, ha presentato una “Relazione sugli indicatori nel campo della povertà e dell'esclusione sociale” concentrandosi sugli indicatori che si riferiscono agli esiti sociali, anziché ai mezzi utilizzati per conseguirli. Ha suggerito di assegnare priorità differenti agli indicatori suddividendoli in tre livelli. Gli *indicatori primari* riguardano un gruppo ristretto di indicatori principali che coprono i settori più ampi e ritenuti gli elementi più importanti per l'esclusione sociale (tasso di basso reddito, distribuzione del reddito, persistenza del basso reddito, scarto nel reddito basso mediano, coesione regionale, tasso di disoccupazione, persone che vivono in famiglie con disoccupati, persone che lasciano la scuola precocemente, aspettativa di vita alla nascita, percezione della propria salute). Gli *indicatori secondari* proposti appoggeranno gli indicatori principali descrivendo altre dimensioni del problema. E' previsto un terzo

livello di indicatori che gli Stati membri decideranno autonomamente di includere nei Piani d'azione nazionali. La Commissione prevede l'utilizzo nei prossimi Piani d'azione nazionali e nella Relazione congiunta degli indicatori proposti.

In questo quadro l'Italia ha presentato, nel giugno 2001, un **Piano nazionale per l'inclusione** i cui obiettivi coincidono, in larga misura, con quelli della legge di riforma n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" ed in particolare del primo Piano sociale nazionale 2001-2003. Un'efficace attuazione di questa riforma va vista anche come un preciso impegno assunto dall'Italia verso l'Unione Europea. Dopo l'adozione da parte della Commissione Europea del Rapporto preliminare, nel dicembre 2001 il Consiglio dei ministri del lavoro e degli affari sociali ha approvato un **Rapporto congiunto sull'inclusione sociale**, di sintesi dei Piani nazionali, in cui viene approfondita la politica dei Governi degli Stati membri in materia di integrazione sociale ed individua delle "sfide fondamentali", buone prassi e impostazioni innovatrici.

Di diverso taglio rispetto al Piano nazionale 2001 appare il **NAP 2003-2005 (Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale)** presentato dal Consiglio dei Ministri a Roma il 31 luglio 2003 che, nel recepire il Libro Bianco del Welfare, ribadisce la centralità della famiglia nelle strategie nazionali a contrasto della povertà e dell'esclusione. Non altrettanto chiare risultano le azioni previste e le risorse assegnate.

Recentemente La Commissione europea ha presentato *la Terza relazione annuale dell'Agenda della Politica sociale dell'UE*. Ha affrontato la situazione dell'occupazione e la situazione sociale. Sostiene che "le carenze strutturali identificate sul mercato del lavoro sono in ampia misura responsabili del persistere della povertà e dell'esclusione sociale. Si devono però considerare anche altri fattori come la mancanza di abilità di base, la cattiva salute o la disabilità. D'altro canto, un posto di lavoro può non bastare per assicurare ai lavoratori i mezzi necessari per sfuggire alla trappola della povertà e dell'esclusione sociale, soprattutto quando il lavoro è legato a bassi salari, una scarsa qualità delle mansioni, condizioni precarie di occupazione o una formazione insufficiente".

## **6. Le politiche nazionali**

In Italia la lotta contro l'esclusione sociale e la povertà dovrà essere considerata uno degli elementi trainanti per il processo economico e per lo sviluppo dell'occupazione. Una delle sfide principali per la società italiana è la costruzione di un sistema sociale caratterizzato da uno sviluppo integrato e sinergico tra i sistemi economici, finanziari e di benessere sociale. E' in questa prospettiva che il governo italiano ha sviluppato negli anni scorsi interventi in materia di lotta alla povertà e di inclusione sociale, politiche di welfare delle reti, di equità sociale e di empowerment, attraverso una riforma dal basso del welfare locale.

La necessità di adeguare l'insieme delle strutture del welfare italiano alle mutate condizioni della società, in direzione di una maggiore comunanza con i principali Paesi dell'Unione europea, ha ispirato i lavori della "Commissione Onofri", istituita nel 1996. Il Rapporto conclusivo della Commissione contiene precise indicazioni che richiamano i

punti chiave per innovare e rendere sostenibile il sistema di protezione sociale in Italia. Aveva individuato cinque parole chiave attraverso cui leggere le possibili politiche di contrasto alla povertà: il reddito di cittadinanza, il reddito di base, il reddito di partecipazione, il reddito minimo garantito e l'imposta negativa sul reddito.

Fra le politiche di contrasto alla povertà nel quadro italiano ha assunto negli anni notevole importanza l'uso dei trasferimenti monetari, in particolare a sostegno della responsabilità familiare, quali: assegno per il nucleo familiare, assegno per nuclei con almeno tre minori e assegno di maternità. A questi si affiancano misure quali integrazione al minimo, indennità di accompagnamento, l'aumento delle detrazioni per familiari a carico.

Si tratta di interventi che presentano il difetto della categorialità in quanto si rivolgono frammentariamente a specifiche tipologie di persone. Inoltre spesso fanno riferimento a modalità diverse di determinare la selettività e questo non può essere considerato positivamente. A tutt'oggi sembra ancora rinviata la decisione di effettuare un radicale riordino ed omogeneizzazione sul territorio nazionale degli interventi di contrasto della povertà.

Tenendo conto dei lavori della Commissione e dopo un iter parlamentare non facile, è stata approvata la **legge di riforma n. 328/2000** che intende assicurare "alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia...".

Lo Stato, le Regioni e gli Enti locali con questa legge hanno riconosciuto e agevolato il ruolo delle ONLUS e del settore no-profit in generale. La legge quadro ha affidato delicate funzioni a Regioni ed Enti locali: 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 per l'impiego. Questo assetto è imperniato sulla sussidiarietà e sul decentramento.

Le Regioni assumono quindi una responsabilità significativa nella realizzazione della riforma. Hanno una funzione fondamentale nella traduzione in norme e criteri concreti dei principi generali della legge. Hanno il compito di elaborare il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, dove si integrano le politiche regionali socio-sanitarie, dell'istruzione, della formazione, del lavoro. Da questo dipendono i Piani di zona dove i Comuni specificano obiettivi e servizi.

Nel giugno 2001, come detto precedentemente, il Governo italiano ha presentato a Bruxelles il "**Piano nazionale per l'inclusione sociale**"; agli interventi di contrasto alla povertà è dedicato anche un obiettivo del "**Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2001/2003**", (DPR 3 maggio 2001).

In questo quadro normativo si inserisce l'istituto del **Reddito Minimo d'Inserimento**, inizialmente previsto dal collegato alla finanziaria 1998 e attuato mediante il decreto legislativo n. 237/98. Il RMI è nato come una misura di contrasto alla povertà sotto forma di sostegno al reddito. E' destinato alle persone in situazione di difficoltà economica ed esposte al rischio di marginalità sociale, sullo stile delle reti di protezione (*safety net*) presenti in quasi tutti i Paesi europei. L'istituto ha perseguito due

obiettivi fortemente innovativi del sistema italiano: a) il superamento di vecchie logiche dell'assistenza economica discrezionale e frammentata; b) l'associazione del contributo di minimo vitale a specifici programmi di inserimento sociale. Tratteremo più avanti questo tema, approfondendo le caratteristiche strumentali dell'istituto ed analizzando gli effetti prodotti dalla firma da parte del Governo e di Parti Sociali del **Patto per l'Italia** (luglio 2002) e dalle **Finanziaria 2003** e **Finanziaria 2004**, che hanno proposto e poi previsto il **Reddito di Ultima Istanza (RUI)**.

Nel febbraio 2003 è stato pubblicato il "**Libro bianco sul welfare**", che è stato presentato dal Governo quale "naturale proseguimento del libro bianco sul mercato del lavoro". Si è delineato come una proposta di governo dei processi di trasformazione della società attraverso la concentrazione delle politiche sociali sulla *famiglia* e sulla *questione demografica*. Analogamente a quanto stabilito a livello europeo nel vertice di Nizza, il Libro contiene *l'Agenda Sociale*, che sarà aggiornata ogni due anni, la quale racchiude priorità ed interventi nel breve e medio periodo. In particolare, sono previsti interventi di lotta all'esclusione sociale da realizzare attraverso la politica dei redditi. Sottolinea l'impraticabilità del Reddito Minimo d'inserimento e propone il *Reddito di ultima istanza* (senza peraltro meglio specificarlo). Promuove inoltre la coesione sociale degli individui e delle famiglie. Apre però un preoccupante dibattito sulle **risorse** e sui **contenuti**, perché il contrasto alla povertà ripropone la categorialità degli interventi e non appare fra le priorità del documento.

Il Consiglio dei Ministri ha presentato il 31 luglio 2003 il **NAP 2003-2005 (Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale)** che, nel recepire il Libro Bianco del Welfare, ribadisce la centralità della famiglia nelle strategie nazionali a contrasto della povertà e dell'esclusione. Non altrettanto chiare risultano le azioni previste e le risorse assegnate.

La "Commissione di indagine sull'esclusione sociale" (istituita ai sensi della L.328/2000), dopo il primo anno di attività, ha presentato in dicembre 2003 al Ministro del Welfare per il Parlamento il **Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale – Anno 2003**. La Commissione ha il compito di effettuare ricerche sulla povertà e l'esclusione sociale, di promuoverne la conoscenza e di formulare proposte per rimuoverne le cause.

Il Rapporto, che comprende dati statistici e tabelle, è suddiviso in quattro parti:

- Misure della povertà e politiche pubbliche
- Alcuni approfondimenti multidimensionali (segnali di disagio economico nel tenore di vita delle famiglie italiane, percezione soggettiva del disagio sociale, i minori a rischio di esclusione sociale)
- Le risposte all'esclusione sociale (il contributo del settore non profit)
- Effetti sociali delle politiche previdenziali (la tutela delle fasce deboli)

Il Rapporto tiene conto delle priorità di azione per il triennio 2003-2005 già contenute nei precedenti documenti governativi (il Libro bianco sul welfare, il NAP 2003-2005 Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale) riproponendo la centralità della famiglia. Conferma la necessità di incrementare le politiche a favore delle famiglie con figli, sia mediante il sostegno al loro reddito, sia mediante servizi più capillari e flessibili. A gran parte delle persone al di sotto della linea

di povertà relativa ed assoluta ritiene prioritario fornire opportunità di formazione e di lavoro, ma nell'immediato ritiene necessario fornire loro un reddito di base attraverso delle misure di "ultima istanza". Al riguardo il documento tratta il passaggio dal reddito minimo d'inserimento (RMI) al reddito di ultima istanza (RUI) che "nei fatti dovrebbe intervenire là dove non riusciranno ad arrivare le politiche per lo sviluppo dell'occupazione e per la redistribuzione del reddito su base fiscale".

Per richiedere prestazioni o servizi sociali e assistenziali non destinati a tutti i cittadini (o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche) è indispensabile la determinazione dell' **Indicatore di Situazione Economica** ("prova dei mezzi"), altresì noto come "riccometro" o "redditometro".

Introdotta con il decreto legislativo 109 del 31 marzo 1998 (modificato con D.Lgs.vo 130 del 3 maggio 2000, diventa ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) quando viene diviso per un parametro calcolato sulla base della composizione del nucleo familiare, secondo una scala di equivalenza fissata dalla legge.

Il D.P.C.M. n. 221 del 7 maggio 1999 (poi parzialmente modificato dal D.P.C.M. n. 242 del 4 aprile 2001) costituisce il decreto attuativo del decreto legislativo 109/98, e impone agli Enti che erogano prestazioni agevolate di applicare ( in via sperimentale per 3 anni, fino a luglio 2002) le disposizioni sull'ISE.

La Regione Emilia-Romagna ha avviato un monitoraggio delle attività dei Comuni in materia di ISE, riaffermato dalla delibera di Giunta regionale n. 329/2002 che approva le linee guida per la predisposizione dei **Piani sociali sperimentali di zona 2002/2003**. Dalla prima lettura dei Piani sociali di zona si può affermare che, al 2001, l'ISE è applicato in quasi due terzi dei Comuni raggiungendo così oltre tre quarti della popolazione emiliano-romagnola. Sembra esistere una certa omogeneità di applicazione della misura all'interno della zona e ciò può essere dovuto sia al fatto che la contiguità dei diversi Comuni consente più facilmente uno scambio di prassi che dalla volontà di uniformare le procedure di accesso ai servizi fra territori confinanti.

In generale, le linee programmatiche richiamate nei piani di zona riguardano la sperimentazione dell'introduzione dell'ISEE per alcune fasce di utenti, l'introduzione progressiva dell'ISEE nei servizi, il miglioramento delle relazioni e collaborazioni con INPS e CAF, il mantenimento/istituzione in sede provinciale di un gruppo di lavoro "coordinamento ISE".

I Comuni hanno dichiarato di aver introdotto l'ISE sia come criterio per l'erogazione, sia per definire rette, sia per entrambe. I servizi maggiormente indicati: nidi d'infanzia, assegni a sostegno del nucleo; meno i trasporti scolastici (le borse di studio).

## **7. Le politiche della Regione Emilia-Romagna**

Il programma elettorale della coalizione vincitrice delle elezioni regionali del 16 aprile 2000 nel paragrafo "Povertà Zero" affermava che: *"si tratta di lanciare un progetto che sostenga chi si trova in una condizione di povertà a migliorare la propria situazione, estendendo e ricorrendo a diverse forme d'intervento quali regimi tariffari agevolati e contributi mirati. La riforma federalista dello Stato consentirà inoltre una autonoma e*

*responsabile politica delle regioni in materia fiscale. In questo quadro ci impegnamo a utilizzare la forma dell'imposta negativa sul reddito per garantire, a chi si trova al di sotto della soglia di povertà, un sostegno pari alla differenza tra il reddito dichiarato e tale soglia".*

Come espresso precedentemente, con la legge di riforma n.328/2000 è stato definito il quadro normativo nazionale in materia di servizi sociali, i cui principi si muovono verso un moderno sistema integrato in materia.

Il Consiglio regionale ha approvato la **legge regionale sull'assistenza n. 2 del 12 marzo 2003 "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"** che, assumendo i principi di cui alla legge n.328/2000 e tenuto conto del nuovo quadro istituzionale delineato dalla riforma del Titolo V della Costituzione, disegna un innovato sistema di welfare emiliano-romagnolo. Una riforma "federalista" il cui obiettivo è organizzare un sistema di servizi in grado di accompagnare le persone lungo tutto l'arco della vita. Lo afferma come un sistema plurale, fortemente incentrato sulla cittadinanza sociale, sull'universalismo e sull'appartenenza alla comunità, dove tutti i suoi attori condividono impegni e responsabilità. Riconosce il valore insostituibile delle famiglie e del lavoro di cura che sostengono. Promuove l'autonomia e la vita indipendente delle persone. Il contrasto alla povertà ed ai fenomeni di esclusione sociale è un'altra grande priorità della legge. L'articolo 13 in particolare afferma l'esigenza di una sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento.

Il Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali darà seguito al processo di riforma, definendo fra l'altro i **livelli essenziali delle prestazioni sociali** che rappresenteranno altrettanti diritti per i cittadini.

Un importante documento che ha dato avvio al processo di programmazione territoriale è l'adozione, con delibera di Consiglio regionale n. 246 del 25 settembre 2001, del "Programma degli interventi ed individuazione dei criteri di ripartizione del Fondo regionale socio-assistenziale e del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2001 - L.R. 2/1985 e L. 328/2000". L'atto di programmazione regionale fissa fra l'altro gli obiettivi regionali di priorità sociale e tra questi figura, **per la prima volta, il potenziamento degli interventi a contrasto della povertà**. Il Programma regionale per l'anno 2002 (approvato dal Consiglio regionale con deliberazione n. 394 del 30 luglio 2002) riconferma gli obiettivi regionali di priorità sociale, sostiene e qualifica ulteriormente il processo di programmazione avviato e dispone che le indicazioni del Programma 2002 siano inserite all'interno dei programmi attuativi 2003 (di attuazione dei piani sperimentali di zona).

I Comuni quindi, con il concorso di tutti i soggetti coinvolti sia pubblici che privati, hanno elaborato ed approvato per ogni ambito distrettuale i **Piani sociali di zona 2002-2003** a carattere sperimentale, costruiti con la procedura stabilita dalla delibera di Giunta regionale n. 329/2002, ed i programmi attuativi 2002.

E' in corso uno specifico monitoraggio, attraverso l'analisi dei Piani di Zona, con lo scopo di verificare le caratteristiche del sistema socio-economico locale nelle strategie di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Un primo rapporto intermedio (presentato in aprile 2003) conferma che le aree di "disagio sociale" maggiormente ricorrenti sono il

lavoro, la casa e l'integrazione sociale, coinvolgendo la fase adulta della vita. Tuttavia si registra una forte attenzione per i rischi in cui incorrono i minori, sia in quanto inseriti in contesti familiari (multi)problematici, sia in quanto minori-adolescenti che sperimentano incertezze e ambivalenze della socializzazione e della scolarizzazione.

Gli ambiti di intervento risultano compresi all'interno di 5 tipologie principali:

- 1) trasferimenti economici;
- 2) accoglienza abitativa;
- 3) fornitura di beni di prima necessità;
- 4) politiche attive del lavoro;
- 5) prevenzione-promozione-riduzione del danno.

Accanto ai bisogni connessi a specifici destinatari, i piani di zona rilevano la presenza di bisogni interni ai servizi (formazione degli operatori, potenziamento delle capacità di lettura del sistema dei servizi).

Dall'analisi dei bisogni e del piano attuativo, emerge che l'attivazione di risorse della comunità locale rappresenta una delle "chiavi" per affrontare la sfida posta ai servizi dalle trasformazioni socio-economiche avvenute e in atto. Ciò sia come frequente richiamo alle potenzialità rappresentate dall'integrazione fra pubblico e privato sia come volontà di coinvolgere sempre più la comunità locale alle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione.

Si sottolinea che gli interventi a contrasto della povertà e dell'esclusione non sono tutti ricompresi nel sistema integrato dei servizi documentato dai Piani di Zona e sancito dai relativi **accordi di programma**, ma la realtà organizzata regionale del terzo settore e del volontariato in particolare agiscono tradizionalmente a favore dei disagiati anche attraverso autonome iniziative.

La povertà sarà uno dei temi che verrà trattato dal primo **Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali** (art. 27 LR n.2/03) di prossima elaborazione da parte dell'Assessorato alle Politiche Sociali.

Il **Piano Sanitario Regionale 1999-2001 (PSR)** delinea i **Piani per la salute (PPS)** quali strumenti e luoghi centrali dove vengono elaborati programmi di miglioramento della salute e dell'assistenza sanitaria. Le **linee guida** adottate con deliberazione di Giunta regionale n. 321/2000, individuano espressamente fra le *Categorie di determinanti della salute*, i fattori socio-economici della povertà e dell'esclusione sociale.

Il PSR assegna agli Enti Locali ed alle Aziende Sanitarie il compito di elaborare i PPS, interagendo con numerosi partners, così declinati:

- Capitale pubblico (corpi professionali, Enti ed Aziende pubbliche sanitarie, Enti ed organismi istituzionali);
- Capitale di mercato (servizi sanitari privati, assicurazioni...);
- Capitale sociale (organizzazioni *non profit*, reti di impegno civico, gruppi di interesse);
- Soggetti a rilevanza sociale (persone fisiche e giuridiche).

Pur con presupposti e risorse differenti, questa programmazione ha dei punti di incontro con quella dei Piani sociali di Zona e si pone pertanto la necessità di una correlazione fra i due strumenti.

La delibera consiliare n. 514 del 4 novembre 2003 ha disposto la ripartizione delle risorse annuali per le politiche sociali della Regione Emilia-Romagna. Per la prima volta, con questo atto è approvato un **“Programma finalizzato al contrasto della povertà e all’inclusione sociale”** programmando risorse per 2.500.000 euro.

Questo programma intende favorire e rafforzare le politiche regionali di lotta alla povertà e all'esclusione sociale, attraverso la progettualità territoriale (provinciale, sovra-zonale e/o zonale) degli interventi e l'attività di rete.

Si pone come obiettivi:

- Fornire ad ogni persona delle opportunità per la conduzione (o riappropriazione) di una vita dignitosa ed equa agendo sulle tre principali aree del disagio sociale: lavoro, casa e integrazione;
- Prevenire le situazioni di povertà, rafforzando i legami di solidarietà familiare e sociale dell'inclusione;
- Promuovere interventi di politica integrata rivolti alla popolazione nomade e agli individui in situazione di povertà ed esclusione, sviluppando dignità ed autostima;
- Affrontare la cosiddetta "povertà immateriale", tipica dei contesti urbani, vissuta di silenzio e solitudine;
- Approfondire la dimensione territoriale della povertà e le sue caratteristiche legate anche a differenze di genere, per l'individuazione di appropriate politiche locali e per la loro socializzazione.

Le azioni, nell'ambito di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuoveranno l'attività di rete in particolare attraverso il coinvolgimento del Terzo Settore. Riguarderanno:

- La realizzazione, ampliamento o innovazione di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale delle persone che versano in situazioni di povertà estrema e delle persone senza fissa dimora;
- La realizzazione di iniziative anche a carattere innovativo che intendano dare risposta alle esigenze primarie di sopravvivenza delle persone in situazione di grave marginalità, in particolare attraverso il reperimento e/o la fornitura di viveri e beni di prima necessità;
- Lo sviluppo di interventi integrati per l'inserimento sociale di persone in situazione di esclusione e per la popolazione nomade, per la presa di coscienza delle risorse personali e per la rimozione di ostacoli anche di tipo economico;
- Lo sviluppo di iniziative di avvicinamento ad attività responsabilizzanti, anche attraverso la partecipazione a laboratori artigianali e ad iniziative socializzanti;
- Lo sviluppo di interventi formativi e seminariali, rivolti agli operatori del settore sociale, per la condivisione delle esperienze nell'ambito della povertà e dell'esclusione, anche eventualmente ricavandone "buone pratiche".

Destinatari delle risorse saranno i Comuni capi-distretto ai quali le risorse saranno ripartite sulla base del numero dei residenti nell'ambito distrettuale, con opportuni correttivi a favore dei comuni capoluogo.

Il "Programma" dovrà essere:

- approvato nell'ambito del Programma attuativo 2004 dei Piani di zona;
- presentato alla Regione nei tempi previsti per il Programma attuativo 2004 dei Piani di Zona;
- valutato positivamente e congruo da parte del Servizio regionale competente.

Il Programma Operativo Regionale Emilia-Romagna del Fondo Sociale Europeo per il periodo 2000 – 2006, è stato definito in base all'analisi dei punti di forza e di debolezza del sistema occupazionale, formativo e produttivo presenti sul territorio regionale. Su tale base ha individuato le priorità strategiche, le misure e le linee di intervento da adottare, la tipologia di azioni attuabili.

La strategia adottata dal P.O.R. prevede di incidere sulle condizioni strutturali alla base dell'esclusione sociale diversificando il sostegno in relazione a particolari segmenti di utenza e alle cause anche individuali di rischio di esclusione sociale e lavorativa.

A supporto di questa strategia concorre una nuova metodologia di governo e gestione dell'intervento del FSE costituita dalla Sovvenzione Globale, strumento per elevare l'efficacia dell'azione pubblica, grazie al coinvolgimento diretto di soggetti intermediari qualificati nella promozione e gestione di specifiche politiche di intervento in particolare nei campi dell'inclusione sociale, dei servizi alle imprese, delle pari opportunità, del terzo settore e delle imprese e cooperative sociali. In questo ambito la Sovvenzione Globale assume un rilievo particolare per l'erogazione di piccoli sussidi per il capitale sociale di cui all'art. 4.2 del Regolamento n. 1260/99, cui è destinata una specifica quota di risorse finanziarie almeno pari allo 0,5% delle risorse totali.

Le strategie adottate dal P.O.R. F.S.E. si collegano alle politiche del lavoro già attive a sostegno delle categorie più a rischio di emarginazione dal m.d.l. e quindi soggette a entrare facilmente nell'area della povertà:

- La legge regionale 25 del 1998 "Norme in materia di politiche regionali del lavoro e di servizi per l'impiego" nella quale a questi ultimi viene attribuita, tra le altre, la finalità di "favorire l'inserimento nel lavoro e l'occupazione in particolare di soggetti di svantaggio personale e sociale".
- La legge regionale 45 del 1996 relativa a "Misura di politica regionale del lavoro" che prevede all'art. 8 l'attribuzione di contributi a quelle imprese che assumono persone appartenenti a categorie svantaggiate (disabili, ex detenuti, ex tossicodipendenti o alcolisti), nell'ambito di progetti formativi finalizzati all'integrazione lavorativa.
- La legge regionale 14 del 2000 "Promozione all'accesso al lavoro delle persone disabili e svantaggiate" che, recependo la L. nazionale 68 del 1999

per l'integrazione al lavoro dei disabili, estende la realizzazione di alcuni interventi di sostegno anche a altre categorie di svantaggiati.

L'orientamento del sistema delle politiche attive del lavoro in ambito regionale si indirizza, quindi, verso:

- un approccio non segregativo, finalizzato all'obiettivo dell'inserimento occupazionale delle categorie svantaggiate;
- la realizzazione di percorsi individualizzati;
- la puntuale identificazione delle categorie di popolazione a rischio di esclusione, dei bisogni ad esse associati, e la massima integrazione con i programmi di natura più propriamente sociale e con le linee di programmazione regionale;
- la promozione di azioni positive e di accompagnamento per contrastare le preliminari condizioni di emarginazione e rimuovere i fattori ostativi all'inserimento lavorativo.

## C. GLI STRUMENTI

### 8. Il Reddito Minimo di Inserimento (RMI) e il Reddito di Ultima Istanza (RUI)

La fase sperimentale del RMI è stata istituita con il Decreto legislativo n. 237 del 18 giugno 1998. Il decreto definisce il RMI “una misura di contrasto della povertà e dell’esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli” (art. 1, comma 1).

I soggetti destinatari debbono essere privi di reddito ovvero con un reddito che non sia superiore alla soglia di povertà stabilita in 258,23 euro mensili (500.000 lire) per una persona che vive sola (è prevista una scala di equivalenza per i nuclei familiari), fatta eccezione per la proprietà dell’abitazione principale.

La sperimentazione 1999/2001 ha riguardato 39 comuni in tutta Italia dei quali 5 nel nord, 10 nel centro e 24 nel sud e isole. I cinque comuni del nord sono: Nichelino (TO), Cologno Monzese e Limbiate (MI), il quartiere Prà di Genova e Rovigo. È stata prorogata la sperimentazione a tutto il 2002, prevedendo il suo allargamento a complessivi 307 Comuni (programmi d’area).

In nessun comune dell’Emilia-Romagna è stata prevista la sperimentazione. Il Comune più importante coinvolto nel suo insieme è quello di Napoli.

I Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione riflettono, per collocazione territoriale, la distribuzione della povertà nel nostro paese.

La sperimentazione è affidata interamente all’ente locale Comune, compresi gli aspetti di verifica e controllo. La mole di attività amministrativa a carico di Comuni appare quindi notevole.

Alcuni dati sui risultati della sperimentazione del RMI sono già disponibili. L’Istituto per la ricerca sociale (Irs) di Milano, la Fondazione Zancan di Padova e il Centro di ricerche sui problemi del lavoro, dell’economia e dello sviluppo (Cles) di Roma hanno svolto un’attività di valutazione

Il rapporto, consegnato a fine maggio 2001, avrebbe dovuto essere oggetto di relazione al Parlamento da parte del Ministro del Welfare, ma al momento attuale ciò non è ancora avvenuto.

Primi feedback della sperimentazione, espressi dalla *Commissione d’indagine sull’esclusione sociale* nel suo rapporto annuale 2001, forniscono alcuni dati numerici significativi: 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 sperimentazione ha evidenziato un target di nuclei familiari composti prevalentemente da donne sole o anziani soli al nord, e nuclei familiari numerosi al sud.

E' emersa la fattibilità dell'RMI (per altro indicata come "buona pratica" nel *Piano nazionale per l'inclusione sociale* presentato a Bruxelles nel giugno 2001) che è riuscito a proporsi come misura affidabile di contrasto delle povertà e dell'esclusione sociale.

Le difficoltà maggiori riguardano aspetti amministrativi e organizzativi, nonché i progetti di inserimento dei beneficiari nella formazione e nell'ambito lavorativo. Si evidenziano tuttavia segnali ottimistici "qualitativi", che non emergono dai numeri, soprattutto in relazione a recupero di dignità, autostima e capacità a "rimettersi in gioco" che il RMI ha indotto.

L'entrata in vigore della legge di riforma dell'assistenza (legge 8 novembre 2000, n. 328) portò grosse novità a questo istituto, prevedendo all'art. 23 l'estensione dell'istituto del reddito minimo di inserimento come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno al reddito.

La firma, il 5 luglio 2002, del **Patto per l'Italia** da parte di Governo e Parti sociali ha però annunciato la scomparsa del RMI su scala nazionale. Al punto 2.7 i firmatari sostengono che la sperimentazione del RMI "ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale" e ritengono preferibile realizzare il cofinanziamento di programmi regionali "finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito". L'accordo prevede che "l'eventuale prosecuzione dell'esperimento relativo al RMI dovrà essere coerente con le finalità sopra descritte e con gli obiettivi di contrasto all'economia sommersa". Si ipotizzano quindi nuovi percorsi di sostegno al reddito attraverso **un nuovo strumento "di ultima istanza"**.

La **Finanziaria 2003** blocca la sperimentazione del Reddito minimo d'Inserimento. I 307 Comuni interessati alla sperimentazione vengono privati di importanti risorse e di uno strumento efficace nell'azione di contrasto alla povertà. Con loro restano senza risposta i circa 200 mila cittadini, in particolare nelle regioni meridionali, che hanno usufruito di interventi di integrazione sociale ed economica. Gli interventi riparatori messi in campo successivamente non consentono comunque al RMI di ripartire.

Le proposte contenute nel **Libro Bianco sul welfare** rafforzano il blocco della sperimentazione.

L'approvazione da parte della Regione Emilia-Romagna della **legge regionale sull'assistenza** "Norme per la promozione della cittadinanza sociale e per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" afferma invece la validità dello strumento del Reddito Minimo d'Inserimento, quale politica di contrasto alla povertà.

La Regione Emilia-Romagna ha programmato per il 2003 uno studio di fattibilità per l'introduzione sperimentale del RMI nella regione, secondo un percorso che prevede:

- Ricostruzione delle caratteristiche della povertà nella regione (raccolta ed elaborazione dati; utilizzo fonti Ancitel, Istat, Inps, Upi, ecc...)
- Ricostruzione e analisi degli interventi nazionali e locali (prestazioni economiche, rapporto sulle politiche sociali, piani di zona, ricerche e dati sull'assistenza economica dei Comuni emiliano-romagnoli...)

- Analisi dei requisiti di efficacia del RMI (valutazione della sperimentazione nazionale del RMI, letteratura italiana su minimo vitale e RMI, letteratura straniera su RMI ...)
- Analisi di fattibilità (modalità di accesso, dimensione economica, architettura istituzionale, architettura organizzativa, possibile percorso per l'introduzione della misura).

Attualmente si stanno esaminando i contenuti del report finale.

Il Governo, nella **Finanziaria 2004**, dispone il concorso al finanziamento delle Regioni che istituiscono il RUI quale strumento di accompagnamento economico ai programmi di reinserimento sociale, destinato ai nuclei familiari a rischio di esclusione sociale ed i cui componenti non siano beneficiari di ammortizzatori sociali destinati a soggetti privi di lavoro.

## 9. Interventi per povertà estrema e senza dimora

Quando si parla di “senza dimora” ci si riferisce alla forma più estrema di povertà presente nella società industrializzata. Si tratta di 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. Talvolta l'inadeguatezza delle risorse economiche si accompagna alla mancanza o perdita delle capacità relazionali.

La conoscenza del fenomeno a livello nazionale è scarsa.

La *Commissione d'indagine sull'esclusione sociale* ha promosso due ricerche. La prima, intitolata “Indagine sulle persone senza dimora”, è stata condotta dalla Fondazione Zancan di Padova che ha consentito di stimare in 17.000 circa le persone senza dimora presenti in Italia, fortemente concentrate nei Comuni di dimensioni più grandi. La seconda ricerca, intitolata “Modelli di intervento e politiche locali per le persone senza dimora” è stata realizzata per conto della Fondazione Bignaschi di Milano. La ricerca ha ricostruito l'offerta di servizi pubblici e privati presenti sul territorio in 20 città italiane (nella nostra regione l'analisi ha interessato Bologna), rilevando inoltre le modalità di interazione tra attori pubblici e soggetti del privato sociale. Il quadro che emerge dalle città analizzate mostra la coesistenza nel nostro paese di modelli d'intervento molto eterogenei a livello locale.

Per affrontare la complessità e multidimensionalità del disagio di cui questi soggetti sono portatori è necessario formulare interventi integrati (sanitari, psicologici e relazionali, economici, formativi, abitativi), che non si limitino ad assicurare la sopravvivenza fisica, ma che consentano l'avvio di un percorso di recupero, attraverso lavoro in rete ed un approccio integrato.

Gli strumenti normativi più recenti hanno avuto origine nel gennaio 2000. Va ricordato il **Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 gennaio 2000** (G.U. 24/01/2000) che dichiara lo stato di emergenza nei capoluoghi delle 14 aree metropolitane per fronteggiare la grave situazione delle persone in stato di povertà estrema e senza dimora. Al Comune di Bologna erano destinati 619.748,27 euro (1 miliardo e 200 milioni di lire).

Inoltre è rilevante il contenuto dell'**art. 28 della legge 8 novembre 2000, n. 328** e del conseguente **DPCM del 15 dicembre 2000** (G.U. del 23/3/2001) che prevede finanziamenti per gli anni 2001 e 2002 da destinarsi ad interventi di carattere straordinario aggiuntivi rispetto a quelli effettuati ai sensi della legislazione vigente, per le persone che versano in stato di povertà estrema e senza fissa dimora.

Il DPCM ha previsto che gli enti locali, le organizzazioni di volontariato, gli organismi non lucrativi di utilità sociale e le IPAB potessero presentare alle Regioni, entro il 30 giugno di ciascuno dei due anni 2001 e 2002, progetti concernenti la realizzazione di centri e di servizi di pronta accoglienza, interventi socio-sanitari, servizi per l'accompagnamento e il reinserimento sociale delle persone che versano in situazioni povertà estrema e delle persone senza fissa dimora.

Per quanto riguarda l'anno 2001, la delibera di assegnazione dei contributi è stata approvata il 22/10/2001 (GR n.2199) e ha previsto l'erogazione di **1.652.662 euro** (3.200.000.000 lire) finalizzati ad una serie di interventi: apertura nuove mense, erogazione di pasti, vivande e alimenti, gestione e potenziamento di Centri di accoglienza e riparo notturno, attivazione ex-novo di strutture di accoglienza aventi caratteristiche più vicine ai gruppi appartamento o alloggi sociali di transizione, avvio di attività incentrate sull'obiettivo del reinserimento sociale (inserimento lavorativo, laboratori artigianali, corsi di formazione), ed interventi di pronta accoglienza diurna (centro ascolto, servizio docce e guardaroba, orientamento ed accompagnamento ai servizi).

E' in corso, alla conclusione dei 28 progetti annuali, il monitoraggio dell'iniziativa attraverso la predisposizione di schede di sintesi.

Nel 2002 la Regione Emilia-Romagna ha proseguito l'iniziativa, stanziando la somma di **2.055.547,75 euro** e finanziando 31 progetti (GR n. 2117 dell'11/11/2002).

Il DPCM ha fornito l'occasione per riaffermare il ruolo attivo delle amministrazioni di questa regione di progettazione delle politiche e di promozione di forme di coordinamento con associazioni ed operatori sociali *non-profit*. I progetti presentati hanno dato risalto all'importanza che assume, nel rapporto con queste persone, la relazione personale, dalla funzione di ascolto e orientamento a quella di risposta ai bisogni più elementari.

L'opportunità di finanziamenti offerta dal DPCM è integrata dai **contributi in conto capitale** assegnati (con deliberazione del Consiglio Regionale 17 giugno 2003, n.490) a soggetti pubblici e privati no-profit per la realizzazione, l'acquisto e la ristrutturazione di strutture socio-assistenziali (L.R. 2/85, art. 42) rivolte ad anziani, disabili, minori, tossicodipendenti e adulti in difficoltà. Agli interventi destinati alle persone in condizioni di estrema povertà e senza fissa dimora, sono stati assegnati contributi per **2.153.100 euro**.

## **10. Possibili linee di intervento per l'Emilia-Romagna**

Anche a livello internazionale l'Emilia-Romagna è considerata una regione ad elevato "*capitale sociale*" nel senso di una persistenza di reti e di comportamenti di reciprocità, di relazioni e rapporti che si estendono oltre il lavoro e toccano attività dall'impegno civile fino al tempo libero (come nelle ricerche di *Robert Putnam*).

La trasformazione della società tende a mettere in discussione molti aspetti di questo capitale sociale e a rinchiudere un numero crescente di persone nella spirale del consumismo e della solitudine.

La difesa del capitale sociale ed un'attuale concezione della povertà che consiglia di non considerare unicamente i suoi aspetti economici, ma anche quelli relazionali e sociali in senso più ampio, suggeriscono quindi di non limitare le politiche di contrasto alla disuguaglianza e all'esclusione unicamente a trasferimenti monetari e ad interventi riparatori, ma a prevedere percorsi anche preventivi di formazione e di socializzazione.

Nella nostra Regione, accanto ad un'attività di rilevazione statistica e di monitoraggio degli interventi dei Comuni, l'anno 2001 ha prospettato per la prima volta la possibilità di definire una gamma integrata di interventi a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. L'anno 2002 e la legge regionale sull'assistenza sociale appena approvata hanno consolidato questi orientamenti.

Gli strumenti normativi ed organizzativi dei quali la Regione può disporre suggeriscono di attivare una politica a contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, di carattere interdisciplinare, che affronti le diverse fasi del fenomeno, le diverse tipologie di persone in stato di povertà ed esclusione sociale, gli ambiti di intervento possibili.

Accanto agli interventi già descritti per le situazioni di povertà estrema e senza fissa dimora e ai percorsi normativi avviati, si pone una serie di importanti interventi già in essere:

a) ci riferiamo in primo luogo all'intervento dell'Assessorato programmazione territoriale-politiche abitative-riqualificazione urbana che ha riproposto per il 2003 (deliberazione GR n.428 del 17/3/03) l'erogazione di contributi integrativi ai conduttori per il pagamento dei canoni di locazione (**buoni per l'affitto**) a favore delle famiglie in difficoltà. La misura fa riferimento al riparto fra le Regioni del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso delle abitazioni in locazione (art. 11 legge n.431/98), e alla Legge regionale n. 24/2001 (artt.38 e 39). Il Fondo regionale per la locazione (risorse nazionali e regionali) impiegato per il 2003 ammonta a circa 27 milioni di euro.

I requisiti richiesti per ottenere il contributo prevedono che possano presentare domanda le famiglie con valore ISE (Indicatore della Situazione Economica) non superiore a 30.000 euro e valore ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente riferito alla composizione del nucleo familiare) non superiore a 15.000 euro. L'incidenza minima del canone di locazione sul valore ISE deve essere dal 14% al 24%, a seconda delle diverse fasce.

b) l'Assessorato alle Politiche Sociali ha affermato la validità dello strumento dei **prestiti sull'onore**, inteso come intervento sociale di micro-credito, a sostegno delle famiglie che abbiano (o stiano per avere) figli e che si trovino in momentanea difficoltà economica. La Regione Emilia-Romagna nel 1999 ha sottoscritto una Convenzione con Banca Etica, i Comuni capoluogo e il Comune di Cesena, terminata il 30/11/2002, impegnandosi al pagamento ai Comuni delle quote degli interessi sul prestito e a far fronte ad eventuali insolvenze. Considerato che la legge 328/00 ha esteso a tutti i Comuni la possibilità d'intervento, l'Assessorato ha ritenuto opportuno rimeditare le modalità dell'intervento e stabilire che i prestiti sull'onore saranno previsti all'interno dei Piani di Zona. Nei principali Comuni i Centri per le famiglie forniscono consulenza sulla materia.

c) **l'asse B dell'Obiettivo 3** del Fondo Sociale Europeo (Assessorato alla Formazione) prevede interventi formativi e di inserimento lavorativo sul disagio sociale attraverso bandi regionali e provinciali (circa 15 milioni di euro fino al 2006).

La finalità della misura B1, rivolta a soggetti a rischio di esclusione sociale, è quella di aumentare il grado di occupabilità delle categorie svantaggiate garantendone l'accesso alle politiche generali di inserimento e reinserimento lavorativo con interventi specifici che si affiancano a quelli previsti all'interno di tutte le altre misure del F.S.E., predisposte in riferimento ai vari assi secondo la logica del mainstreaming.

Obiettivi della misura sono:

- realizzare percorsi di sostegno per garantire l'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro mediante l'accesso a misure di politica attiva;
- sostenere specifici progetti integrati di inserimento o reinserimento, in particolare verso target di utenza e contesti territoriali o sociali ad elevato disagio sociale (ad es. detenuti, nomadi, portatori di handicap gravi, ecc.);
- sviluppare misure di accompagnamento e un'offerta di servizi in grado di assicurare condizioni di contesto (sociale, territoriale, aziendale) favorevoli all'inclusione sociale.

La Regione e le Province hanno approvato nell'Asse B, nel periodo 2000 – 2002, 763 progetti (140 regione e 623 le province) per un finanziamento complessivo di 52.503.752 Euro di risorse pubbliche.

Nel prossimo triennio le risorse ancora a disposizione della misura B1 ammontano a 52.258.110 Euro.

Tra le iniziative direttamente approvate dalla Regione rientra la Sovvenzione Globale, strumento che consente all'Amministrazione Pubblica di attivare forme di piccoli sussidi erogati tramite un organismo intermediario. All'organismo individuato, il Consorzio Noi-Con, formato dalla Fondazione Alma Mater e da altre Fondazioni e cooperative, sono state affidate risorse per 2.582.284 Euro, al fine di finanziare piccoli sussidi a soggetti in situazione di disagio per sostenere progetti di lavoro autonomo o creazione di impresa.

Lo stesso organismo ha avuto il compito di realizzare uno studio preliminare per individuare i soggetti svantaggiati ai quali prioritariamente indirizzare gli aiuti e di sostenere attività di informazione e sensibilizzazione.

Il Consorzio ha finanziato, attraverso un bando, 42 progetti per un ammontare di 1.965.827 Euro.

I progetti sono equamente distribuiti sul territorio regionale.

I progetti sono stati presentati da enti di formazione, cooperative, associazioni e consorzi che hanno il compito di sostenere e concretizzare il progetto di impresa o lavoro autonomo per i soggetti svantaggiati destinatari dell'intervento.

I progetti finanziati sono in fase di realizzazione e si concluderanno entro settembre; in questo periodo il Consorzio realizzerà la seconda parte della ricerca finalizzata a rilevare gli impatti, in termini di risultato e realizzazione della sperimentazione della Sovvenzione Globale per definire un positivo modello di intervento.

L'esito di questa prima sperimentazione costituirà il presupposto per un'eventuale riproposizione dello strumento della S.G., come strumento in favore dell'inclusione sociale e di lotta alla povertà.

d) la nuova **iniziativa comunitaria Equal** ( che sostituisce ed accorpa precedenti iniziative) prevede partnerships settoriali ( Ministero del Welfare) e geografiche (Regioni) che contengono azioni “ su nuove pratiche di lotta alla discriminazione e alla disuguaglianza nell’ambito dell’occupazione”; alcuni dei progetti selezionati in Emilia-Romagna per il triennio 2001-2003 contengono riferimenti alla povertà e alla esclusione sociale.

I 19 progetti approvati dalla Regione Emilia-Romagna nell’ambito dell’iniziativa Equal, intendono, secondo la specifica filosofia dell’iniziativa comunitaria, attivare azioni inclusive a partire dallo sviluppo locale, coinvolgendo in ciò tutti i principali attori locali.

Un progetto, gestito da IAL Emilia-Romagna, sviluppa nei territori di Piacenza e Bologna alcune azioni a favore dell’inserimento lavorativo di giovani nomadi, a partire dalle specifiche realtà delle loro comunità: attitudini, propensioni, modalità relazionali, delle quali si tiene conto nello sviluppare interventi di integrazione al lavoro o sviluppo di lavoro autonomo e nel proporre modalità specifiche di formazione professionale.

Altri progetti intervengono sul tema dell’emersione del lavoro nero e della regolarizzazione del lavoro e integrazione sociale dei lavoratori stranieri.

I progetti si concluderanno nel 2004, anno per il quale è prevista la programmazione della seconda fase dell’iniziativa.

**Per il prossimo futuro**, una volta monitorati i Piani di zona e le risultanze del questionario ISE, si propone un programma di lavoro articolato in questi quattro punti principali:

- 1) Attivazione di un **gruppo di lavoro interservizi** con il compito di:
  - approfondire il tema dell'esclusione sociale e della povertà (fasi del fenomeno e tipologie di persone) nei diversi possibili ambiti di intervento regionali;
  - individuare le modalità di omogeneizzare l'ISE all'interno dei vari parametri che la Regione attualmente utilizza per erogare contributi in diversi settori (sociale, sanità, casa, scuola).
- 2) **Piano regionale degli interventi e dei servizi sociali** (art. 27 LR n.2/03). Nella definizione dei contenuti del Primo Piano sociale triennale della Regione Emilia-Romagna dovranno avere adeguato rilievo, fra gli obiettivi di benessere sociale e fra le azioni in risposta ai nuovi bisogni, interventi a contrasto dell'esclusione sociale e della povertà.
- 3) **Programma finalizzato al contrasto della povertà e all'inclusione sociale**, da inserire all'interno dei Piani di zona triennali 2004-2006. settore. Sviluppo dell’iniziativa.
- 4) **Monitoraggio delle attività in materia di esclusione sociale e povertà** svolte attraverso i Piani di Zona .
- 5) **Monitoraggio delle attività** svolte dai Comuni dell'Emilia-Romagna attraverso lo strumento dell'ISE.
- 6) **Studio di fattibilità del Reddito Minimo d'Inserimento**: esame del report finale.