



Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali

PIANO D'AZIONE NAZIONALE PER L'INCLUSIONE SOCIALE

2.1 L'IMPLEMENTAZIONE DEL RAPPORTO STRATEGICO NAZIONALE 2006-2008 E DELLE SFIDE IDENTIFICATE NEL RAPPORTO CONGIUNTO 2007

2.1.1 LA POVERTÀ IN ITALIA ED ALTRI DATI DI CONTESTO GENERALE

2.1.2 LE AZIONI ATTIVATE A SEGUITO DEL RAPPORTO STRATEGICO NAZIONALE 2006-2008:

2.2 LE SFIDE STRATEGICHE, GLI OBIETTIVI PRIORITARI E I TARGETS.

2.3 OBIETTIVO PRIORITARIO 1: UN PIANO PER LE POVERTÀ ESTREME E I SENZA DIMORA.

2.4 OBIETTIVO PRIORITARIO 2: UN PIANO PER IL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE IN CONDIZIONI DI DISAGIO.

2.5 OBIETTIVO PRIORITARIO 3: UN PIANO PER I "CITTADINI IN CRESCITA".

2.6. OBIETTIVO PRIORITARIO 4: UN PIANO PER L'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI

2.7 UNA GOVERNANCE RINNOVATA.

ALLEGATO 2.1 LE BUONE PRATICHE

2.1 L'IMPLEMENTAZIONE DEL RAPPORTO STRATEGICO NAZIONALE

2006-2008 E DELLE SFIDE IDENTIFICATE NEL RAPPORTO CONGIUNTO 2007

2.1.1. LA POVERTÀ IN ITALIA ED ALTRI DATI DI CONTESTO GENERALE

Le dimensioni quantitative della povertà.

Negli ultimi anni il valore dell'incidenza di povertà in Italia, come in Europa, è rimasto sostanzialmente stabile, permanendo uno zoccolo significativo di famiglie con bassi livelli di consumo e/o di reddito.

Così, nel 2006 l'Istat ha contato 2.623.000 famiglie in condizione di povertà relativa, pari all'11,1% delle famiglie residenti e a 7.537.000 persone, cioè il 12,9% dell'intera popolazione; nel 2005 era sotto la soglia di povertà il 13,1% della popolazione (l'11,1% delle famiglie). Secondo l'Istat è povera una famiglia di due persone che consuma meno della media pro-capite dei consumi del paese (la soglia così definita nel 2006 era pari a 970 euro mensili).

Tale definizione differisce da quella adottata in ambito comunitario, dove la soglia (del rischio) di povertà è fissata al 60% del reddito mediano equivalente disponibile individuale. I dati Eurostat, basati quindi su una metodologia non comparabile con quella nazionale (in particolare, costruiti sui redditi invece che sui consumi), indicano una incidenza di popolazione a basso reddito ("a rischio di povertà" secondo la definizione ufficiale) stabile intorno al 20% (nel 2005, ultimo anno disponibile, si registra un aumento dal 19 al 20%, ma deve tenersi conto dell'approssimazione all'unità percentuale con cui vengono diffusi i dati). Il dato del 2005 colloca il nostro Paese al terzultimo posto in Europa, seguito solo da Grecia e Lettonia, 4 punti percentuali al di sopra della media europea (sia dell'Europa a 15 che di quella a 25). Rispetto ai vecchi Quindici si conferma la distanza tra i paesi mediterranei (Italia inclusa) e i paesi nordici ai due estremi dell'ordinamento, con Francia e Germania sotto la media e Regno Unito sopra.

Viceversa potrebbe a prima vista sorprendere che i paesi dell'allargamento abbiano incidenze di povertà simili a quelle dei Quindici e alcuni paesi (Repubblica Ceca e Slovenia) siano tra i migliori *performer*. È però doverosa la cautela nel confronto internazionale, poiché la nozione di povertà *relativa* adottata fa riferimento a una soglia nazionale e non comunitaria, cioè a standard di vita prevalenti a livello nazionale che sono ovviamente molto diversi tra loro. Così, ad esempio, l'Italia ha una incidenza di popolazione a basso reddito di poco superiore a quella della Romania, ma, fatta 100 la soglia italiana corrispondente a tale incidenza, quella rumena è meno di 20. Ciò equivale a dire che la gran parte dei poveri italiani, se vivessero con il loro standard di vita in Romania sarebbero classificati tra i non poveri. Tali considerazioni possono essere estese al confronto con la gran parte dei paesi dell'allargamento; resta comunque inalterata l'osservazione precedente riguardo all'Italia in basso nell'ordinamento dei vecchi Quindici assieme agli altri paesi mediterranei.

Sempre nel 2006, non solo il numero dei poveri, ma anche l'intensità della povertà, cioè la distanza percentuale tra la soglia di povertà e il reddito mediano dei poveri, è in Italia relativamente alta, con un coefficiente pari al 24%. Ciò equivale a dire che la metà dei poveri

italiani vive con un reddito disponibile annuo di un quarto inferiore a quello corrispondente alla “linea di povertà” calcolata secondo lo standard europeo (pari a 8.712 euro annui). È una intensità di povertà tra le più alte, simile a quella degli altri paesi mediterranei e delle Repubbliche Baltiche.

La deprivazione materiale

Riconoscendo esplicitamente, in linea con la Strategia di Lisbona, il carattere multidimensionale dell’esclusione sociale e della povertà, nelle loro differenti forme, si può far poi riferimento anche ai cosiddetti indicatori di “deprivazione materiale” che sono utili ad esprimere un profilo più articolato dello stato di difficoltà delle famiglie nell’affrontare aspetti rilevanti della vita quotidiana.

Si tratta di dati da considerare con cautela, con un set di *items* relativi a fattori molto eterogenei e sicuramente non tali da suggerire neppure indirettamente l’assimilazione e l’identificazione tra “deprivazione” e “povertà”, ma alcuni dati vanno rimarcati. Nel 2006, quasi il 6% delle famiglie ha dichiarato di aver avuto problemi nel procurarsi il cibo necessario (percentuale che nel Sud e nelle Isole cresce di almeno un terzo rispetto al Nord); il 12% di non potersi curare adeguatamente (il 21,4% al Sud e il 20,2% nelle Isole); il 17,8% di avere difficoltà per quanto riguarda l’abbigliamento (quasi il 30% nelle Isole). Inoltre il 34,7% delle famiglie ha dichiarato di arrivare alla fine del mese “con difficoltà” (quasi il 20%) o con “grande difficoltà” (percentuale che nel Mezzogiorno sale al 46,5% e nelle Isole al 48,5%); il 66,1% (il 75,4% nel Mezzogiorno e l’82,5 nelle Isole) ha ammesso di “non riuscire a risparmiare”. Nel carattere ancora embrionale e sperimentale dell’analisi comparata, i dati sembrano confermare la distanza dell’Italia rispetto agli standard raggiunti dai principali paesi dell’EU-15.

Il divario Nord-Sud

Il differenziale nei tassi di povertà relativa del Sud e quelli del resto del Paese costituisce l’aspetto più evidente del “modello di povertà italiano”. L’incidenza della povertà, misurata secondo l’indicatore nazionale, nel Meridione e nelle Isole (22%) è doppia rispetto alla media e di quasi cinque volte superiore a quella registrata nelle regioni del Nord (4,7% in Lombardia, 5,0% in Veneto, 3,9% in Emilia Romagna, contro il 23,0% della Basilicata, il 27,8% della Calabria, il 28,9% della Sicilia).

Una distanza confermata dalla misurazione e comparazione entro un quadro europeo. Applicando l’indicatore europeo EU-Silc con soglia nazionale all’area milanese e alla Sicilia, si otterrebbe un livello di incidenza della povertà relativa del 7,3% nella prima (ampiamente al di sotto della media europea, sia UE-25 che UE-15) e del 46,6% nella seconda: una differenza di quasi sette volte. La forbice si allargherebbe ulteriormente se si utilizzasse una linea di povertà europea unica misurata sulla media dei redditi UE-12.

Si tratta di un divario che non ha corrispondenti in Europa, neppure nei Paesi caratterizzati da significative “fratture” territoriali, come il Belgio, la Spagna o la Germania.

La povertà delle famiglie numerose

Il rischio di povertà cresce rapidamente al crescere delle dimensioni della famiglia, facendo registrare tra le “famiglie numerose” i livelli d’incidenza della povertà relativa in assoluto più elevati. Nel 2006, a fronte di un’incidenza della povertà relativa al di sotto della media nazionale per famiglie con uno (8,1% secondo l’indicatore nazionale) o due membri (9,9%), si è registrato un tasso di povertà del 14,8% per le famiglie con 4 componenti e del 24,3% (dunque più del doppio rispetto alla media nazionale) per le famiglie con 5 o più componenti, percentuali che nel Mezzogiorno salgono rispettivamente al 26,1% e al 37,5%.

La presenza di minori costituisce poi un fattore di rischio. Nella rilevazione EU-Silc l’Italia fa registrare un’incidenza del 41% per le “Famiglie con due adulti e tre o più minori a carico”, quasi doppia rispetto alla media UE-15 (pari al 22%) e assai lontana anche dalla media UE-25 (24%). Nel caso delle “Famiglie con tre adulti o più con minori a carico” l’incidenza per l’Italia è del 23%, sei punti percentuali al di sopra della media UE-15, inferiore solo a quella della Polonia (24%) e dell’Irlanda (30%).

La povertà di minori e anziani

Si tratta di due fasce di popolazione che non possedendo ancora la piena autonomia economica, o avendola almeno in parte perduta con l’uscita dalla condizione lavorativa, presentano un’esposizione al rischio di povertà particolare.

I minori in condizione di povertà relativa, utilizzando la metodologia nazionale, sono in Italia 1.728.000, all’incirca il 23% della popolazione povera, ben al di sopra della popolazione complessiva di riferimento (18%), con una forte prevalenza delle età infantili (il 61,2% ha meno di 11 anni) e una sproporzionata concentrazione nel Meridione dove risiede il 72% dei minori poveri italiani. Nella comparazione internazionale, inoltre, l’Italia si colloca, con un’incidenza del 25% della povertà relativa in questo comparto di popolazione, in una posizione particolarmente critica, assai distante dalle medie UE-15 e UE-25 (rispettivamente di 7 e 6 punti percentuali), e peggiore (di due punti) persino della media dei Nuovi Paesi Membri. Prevale il modello del *male breadwinner*: la povertà più che concentrarsi nelle famiglie senza lavoro (meno del 6%) si diffonde tra famiglie monoreddito.

Parzialmente diversa invece la condizione degli anziani. Sono 1.601.000 gli italiani in età superiore ai 64 anni in condizione di povertà nel 2006, con un’incidenza (in base all’indicatore nazionale) vicina al 14%, più elevata rispetto alle classi di età centrali, ma in miglioramento (di 2-3 punti) rispetto ai tassi fatti registrare nel decennio precedente. Anche in termini comparativi la posizione dell’ Italia si presenta come migliore: il tasso italiano di povertà relativa si colloca di due punti al di sotto della media UE-15 per quanto riguarda gli ultra-settantacinquenni. Nonostante la migliore performance rispetto ai minori, dovuta in buona misura alla compensazione esercitata dal sistema pensionistico italiano, il rischio di cadere in povertà sale in presenza di alcuni fattori: coppie di anziani con figli privi di autonomia economica (16,7%); anziani monogenitori (16,8%); famiglie di altra tipologia con almeno un anziano (18%).

Povert  e istruzione

L'obiettivo posto dall'Agenda di Lisbona, di riduzione dell'abbandono scolastico sotto la soglia del 10%, a 18 mesi dalla sua scadenza costituisce un obiettivo non ancora facilmente raggiungibile per l'Italia, dove gli *early school leavers* costituiscono ancora il 20,9%, con una minima diminuzione nell'ultimo triennio di appena un punto percentuale. Si tratta di 900 mila ragazzi tra i 16 e i 24 anni (un quinto della popolazione di riferimento) presente in Italia in proporzione nettamente superiore alla media europea (EU-15: 14,9%; EU-27: 17,6%).

A ci  si aggiunge che secondo l'indagine PISA dell'OCSE, risulta preoccupante la stessa qualit  dell'istruzione, soprattutto nel Mezzogiorno, dove emerge che la scuola in Italia non riesce ancora ad essere motore significativo di mobilit  sociale verticale, n  fattore decisivo di contrasto del destino sociale annunciato per i bambini e ragazzi pi  deboli e di emancipazione.

Considerando la percentuale di abbandono scolastico rispetto agli iscritti, le statistiche indicano che la dispersione scolastica   pi  diffusa nelle aree del Sud dell'Italia, caratterizzate da situazioni di disagio economico e sociale. Lo stesso fenomeno si manifesta per , anche in alcune regioni del Nord, connotate da sistemi economico-produttivi pi  forti, dove un mercato del lavoro ad ingresso facile e in cerca di manodopera anche non qualificata, rappresenta un'attrattiva interessante per numerosi ragazzi con scarso rendimento scolastico.

Il fenomeno dell'abbandono scolastico diventa ancora pi  allarmante se si considerano gli **studenti immigrati**. Nell'anno scolastico 2007/08 gli alunni con cittadinanza non italiana presenti nel sistema scolastico nazionale rappresentano il 6,4% del totale degli alunni corrispondenti a 574.133 unit , tenendo conto che alla popolazione straniera residente, va aggiunta quella irregolare, la cui componente in et  scolare ha pieno diritto e dovere di partecipare al sistema scolastico italiano. La maggiore concentrazione di alunni immigrati si rileva tra i bambini della scuola dell'infanzia e primaria dove rispettivamente il 71,2% e 41,1% degli stranieri iscritti   nato in Italia. La percentuale dei nati di seconda generazione che frequenta una scuola secondaria scende al 17,8% per quella di I grado e al 6,8% per le scuole del II grado.

La mancanza di regolarit  scolastica tra gli studenti con cittadinanza non italiana rappresenta un dato preoccupante, dovuto sia a difficolt  legate alla conoscenza della lingua italiana, sia a problemi di integrazione sociale. In media, il 42,5% di alunni stranieri non   in regola con gli studi e il crescere dell'et  aumenta il loro disagio scolastico. Per tutti gli ordini di scuola e per tutti gli anni di corso la percentuale di ripetenti stranieri   superiore a quella degli italiani.

Da segnalare anche i dati sulla presenza di **alunni nomadi** nella scuola. Essi raggiungono le 12.342 unit , con una crescita del 4,3% rispetto all'anno scolastico precedente.   il risultato di una collaborazione tra le scuole e diversi attori sociali, favorito anche dal Protocollo d'Intesa tra Governo e Opera Nomadi (siglato nel giugno del 2005). Pi  della met  degli alunni nomadi frequenta la scuola primaria, mentre solo l'1,5% frequenta una scuola secondaria di II grado.

2.1.2 LE AZIONI ATTIVATE A SEGUITO DEL RAPPORTO STRATEGICO NAZIONALE 2006-2008:

In coerenza con la strategia di Lisbona varata dal Consiglio europeo nel 2000, il governo italiano insediato nella prime metà del 2006 ha assunto l'obiettivo di avviare un rilancio delle politiche per l'inclusione finalizzato al raggiungimento di una maggiore equità sociale. Occorre tenere conto che questo impegno, formalizzato nel Rapporto Strategico Nazionale 2006-2008, si è dovuto coordinare con l'esigenza, richiamata dalla stessa Commissione europea, di pianificare politiche di risanamento del debito pubblico del paese. I provvedimenti adottati con la programmazione finanziaria per gli anni 2007 e successivi, si sono caratterizzati per decisioni di carattere economico e fiscale mirate a perseguire l'azzeramento del deficit nel 2011 e il ritorno del debito sotto il livello del 100% del pil nello stesso anno. Le politiche di contrasto alla povertà si sono pertanto collocate in un quadro di contenimento della spesa pubblica e di ridisegno del sistema fiscale che riguardavano, accanto all'obiettivo di risanamento (confermato dal governo successivo e attualmente in carica), quello di una maggiore equità sociale, e tali obiettivi hanno avuto conferma nel 2008 al momento dell'insediamento del nuovo governo.

In questo quadro vanno collocate le seguenti iniziative di carattere preminentemente fiscale a sostegno dei redditi delle famiglie:

- a) Sostegno al costo dei figli: con la finanziaria del 2007 si è provveduto a un primo aumento degli assegni familiari in base al reddito familiare e al numero dei figli. L'intervento è stato ulteriormente favorito con la finanziaria del 2008 che ha introdotto una detrazione di 1.200 euro a favore delle famiglie con almeno quattro figli.
- b) Bonus incapienti: questi soggetti, oltre a usufruire della detrazione di 1.200 euro richiamati nel punto precedente, poiché in condizioni di reddito minimo, hanno beneficiato una tantum sui redditi del 2006, di un bonus di 150 euro per il capo famiglia e per ciascun eventuale familiare a carico.
- c) Aiuto per i pensionati: a seguito del *protocollo sul welfare* (siglato tra governo e parti sociali nel luglio 2007) è stata introdotta una quattordicesima mensilità per i pensionati a basso reddito. Ne hanno usufruito 3.5 milioni di pensionati di età superiore ai 64 anni con un reddito pensionistico inferiore a una volta e mezza il trattamento minimo di pensione (654 euro mensili nel 2007). Il medesimo protocollo ha previsto l'aumento, a partire dal 2008, anche delle pensioni sociali per gli ultra-settantenni (e ultra-sessantenni invalidi civili totali, sordomuti e ciechi assoluti). Il reddito mensile si è stabilito così a 508 euro.
- d) Misure a sostegno delle spese per la casa: con la finanziaria 2008 si è aumentata la detrazione dell'ICI sulla prima casa, sostanzialmente eliminando l'imposta sulla prima casa per i redditi più bassi. Nel 2008, con il primo provvedimento della nuova legislatura, finalizzato alla tutela dei redditi, l'imposta è stata totalmente abolita. Per quanto concerne gli affittuari è stata introdotta una detrazione di 300 euro annuali per i soggetti con reddito Irpef fino a 15.494 euro lordi l'anno e di 150 per coloro con reddito compreso fra tale cifra e 30.987 euro l'anno. In tale provvedimenti si è previsto anche il rimborso per gli incapienti. Gli affittuari tra i 20 e i 30 anni, con reddito inferiore a 15.000 euro annuo,

usufruiscono di una detrazione di 1000 euro annuo, mentre per coloro con reddito fra 15.000 e 30.000 euro la detrazione diminuisce a 5.000 euro.

- e) Defiscalizzazione straordinari: al fine di incrementare la produttività del lavoro e le retribuzioni dei lavoratori del settore privato, con lo stesso provvedimento in materia di imposta per la casa del 2008 si avvia, dal 1° luglio 2008 al 31 dicembre 2008, la sperimentazione di una riduzione dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento, entro il limite di importo complessivo di 3.000 euro lordi, delle somme erogate a livello aziendale per prestazioni di lavoro straordinario, supplementare e per incrementi di produttività, innovazione ed efficienza organizzativa, oltre ad altri elementi di competitività e redditività legati all'andamento economico delle imprese. Le disposizioni hanno natura sperimentale e trovano applicazione con esclusivo riferimento al settore privato e per i titolari di reddito da lavoro dipendente non superiore, nell'anno 2007, a 30.000 euro. Tale normativa tiene conto della direttiva europea 93/104/CE del consiglio, del 23 novembre 1993, sull'orario di lavoro che fissa a 48 l'orario di ore settimanale, incluso il lavoro straordinario e della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, ora in vigore.
- f) Tutele a favore della disoccupazione: il citato *protocollo sul welfare* è intervenuto inoltre sull'indennità di disoccupazione (non agricola) sia nella durata, sia negli importi. La durata dell'indennità con requisiti pieni sale a 8 mesi (a 12 per gli ultracinquantenni), aumentando rispettivamente di 2 e di 3 mesi. L'importo è incrementato al 60% dell'ultima retribuzione per i primi sei mesi, il 50% per i due mesi successivi e il 40% per gli eventuali mesi restanti. L'indennità per i lavoratori subordinati disoccupati o con lavori irregolari, (iscritti all'Inps, ma senza i requisiti minimi di contribuzione) passa dal 30% al 35% per i primi 4 mesi e al 40% per gli eventuali 2 mesi successivi. La contribuzione figurativa è interamente assicurata (sulla base della retribuzione precedentemente percepita) per tutto il periodo di erogazione dell' indennità.

A questo primo elenco di interventi, principalmente di carattere normativo, vanno aggiunti quelli che, pur derivanti da previsioni di legge, hanno coinvolto le responsabilità di più livelli di governo e, in alcuni casi, delle organizzazioni del terzo settore, del volontariato, delle parti sociali. Sono iniziative di particolare importanza perché si caratterizzano come la modalità di intervento che più impegnerà le istituzioni nazionali italiane nei prossimi anni, in ragione della trasformazione istituzione di tipo federale. Ciò sta richiedendo un crescente esercizio di forme di *governance* nuove rispetto al tradizionale modo di esercitare le funzioni pubbliche, che trovano nell'accordo tra livelli di governo la strada principale.

Per tale ragione il perseguimento degli obiettivi del Rapporto Strategico Nazionale 2006-2008 è avvenuto attraverso un rafforzamento delle attività negoziali e pattizie tra livelli di governo – Stato, regioni, enti locali – che nel triennio in esame hanno conseguito un ampio spettro di “intese” finalizzate a stabilire, in una logica che si richiama al metodo di coordinamento aperto, obiettivi comuni, linee guida omogenee, meccanismi di verifica e controllo su azioni ed interventi che, pur rientrando nella competenza esclusiva di regioni o enti locali, afferiscono allo spettro delle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale.

I principali provvedimenti adottati ed in corso di implementazione su questo fronte sono i seguenti:

- a) Servizi per la prima infanzia: come previsto dal Nap 2006-2008, una particolare attenzione è stata rivolta allo sviluppo dei servizi di cura, socio-educativi, per la prima infanzia (0-2 anni). La legge finanziaria per il 2007 ha dato avvio a un progetto organico e di lungo respiro: 340 milioni di euro, di cui 250 milioni tra tutte le regioni e 90 milioni a scopo perequativo alle undici regioni che presentano un tasso di copertura inferiore alla media nazionale. Si tratta di tutte le regioni del Sud a cui si aggiungono il Veneto, il Friuli ed il Lazio. Le regioni del centro e del nord contribuiscono al piano con un cofinanziamento del 30%, pari a circa ulteriori 53 milioni di euro¹. Le risorse messe a disposizione consentiranno di portare il livello di copertura della domanda di servizi socio-educativi integrati per la prima infanzia ad una quota del 13 % come media nazionale (secondo i dati ISTAT è attualmente dell'11,4%) e di una misura non inferiore al 6% all'interno di ogni Regione. In questo modo sarà possibile la realizzazione di oltre 50.000 nuovi posti presso il sistema integrato dei servizi socio-educativi per la prima infanzia in aggiunta ai 188mila posti attuali.
- b) Sezioni primavera: in applicazione a quanto previsto nella finanziaria per il 2007 il Governo ha stipulato una intesa con le regioni e gli enti locali, a seguito della quale sono state finanziate, per gli anni scolastici 2007-2008 e 2008-2009, 1.362 "sezioni primavera", un servizio educativo sperimentale integrativo dell'offerta degli asili (0-3 anni) e della scuola dell'infanzia (3- 5 anni) rivolto ai bambini dai due ai tre anni, cui è stato destinato un contributo statale di 35 milioni di euro per anno.
- c) Piano famiglie: in tale ambito, a seguito di un'intesa sancita nel settembre 2007, fra il Ministero delle politiche per la famiglia e la Conferenza unificata, si è decisa la programmazione e sperimentazione di interventi ed azioni per:
- l'abbattimento di tariffe di servizi per le famiglie con un numero di figli pari o superiori a quattro: riduzione degli oneri relativi ai servizi di erogazione dell'energia elettrica, di raccolta dei rifiuti solidi urbani, nonché iniziative sul contenimento dei costi sostenuti per la fruizione o l'accesso ad altri beni o servizi in sede locale;
 - potenziare la vocazione socio-assistenziale della rete dei consultori familiari, con particolare attenzione alle dimensioni del benessere sociale, relazionale e psicologico delle famiglie, assicurando la multidisciplinarietà degli interventi (problematiche educative, di carattere giuridico e di promozione alla salute), attraverso la mediazione familiare per favorire il sostegno alla coppia, alla genitorialità, alla formazione dei figli. Il progetto promuove punti di ascolto per le famiglie, in particolare quelle ove sono presenti soggetti fragili, individuando inoltre forme di facilitazione dell'integrazione sociale degli immigrati e potenziando percorsi di accompagnamento per le famiglie che accolgono minori in affidamento o in adozione;

¹ A tali risorse si aggiungono, le risorse che le regioni del Sud, nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, si impegnano a destinare allo sviluppo delle strutture socio-educative, per raggiungere gli obiettivi ed i target richiesti dal QSN. In questo quadro, l'apporto del Fondo per le Aree Sottoutilizzate è stato indicato nel 2007 in 211 milioni di Euro da un'intesa con le Regioni.

- la qualificazione del lavoro di cura delle assistenti familiari, attraverso azioni formative, in modo da garantire idonee capacità a prestare assistenza a soggetti parzialmente o totalmente non autosufficienti, (in caso di lavoratori/lavoratrici straniere il percorso formativo dovrà prevedere anche l'apprendimento della lingua italiana e la conoscenza di elementi di educazione civica). A tal fine sono stati impiegati circa 100 milioni di euro nel 2007 e nel 2008 e sono stati siglati accordi con 16 regioni (Lazio, Liguria, Sardegna, Sicilia, Toscana, Umbria, Veneto, Provincia autonoma di Trento, Emilia Romagna, Friuli, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Basilicata). Altre regioni sono ancora in via di programmazione.

- d) Non autosufficienza: l'iniziativa promossa a favore di queste fasce più deboli ha mirato ad offrire alla persona non autosufficiente, disabile o anziana, la prospettiva di un sistema di servizi integrati socio-sanitari con caratteristiche qualitative e quantitative omogenee su tutto il territorio nazionale. Proprio per assicurare una garanzia di uguaglianza a tutti i cittadini è stato istituito un Fondo per le non autosufficienze distribuito alle Regioni e alle Province autonome, le cui risorse saranno destinate alla presa in carico della persona non autosufficiente anche con piani individualizzati di assistenza, punto unico di accesso alla rete dei servizi e col rafforzamento dell'assistenza domiciliare. Il Fondo ha comportato un iniziale investimento di 100 milioni di euro nel 2007, che è aumentato a 300 milioni nel 2008, fino a raggiungere i 400 milioni nel 2009.
- e) Provvedimenti a favore dei portatori di disabilità: è stata allargata su tutto il territorio nazionale la metodologia del "collocamento mirato" che permette di integrare nel mondo del lavoro persone disabili agli stessi livelli di produttività degli altri lavoratori. Preso atto dell'efficacia del sistema di integrazione lavorativa, nel luglio 2007, in attuazione del citato *protocollo sul welfare*, è stato incrementato il Fondo nazionale per le agevolazioni economiche e supporti tecnici e consulenziali a favore dei datori di lavoro che assumono lavoratori disabili, (intervenendo altresì sulla semplificazione della documentazione da presentare e sulle liste di assunzione).
- f) Disagio abitativo: al fine di contenere tale fenomeno per particolari categorie sociali soggette a provvedimenti esecutivi per finita locazione:
- a. conduttori con reddito annuo lordo inferiore a 27.000 euro;
 - b. che siano o che abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultra-sessantacinquenni, malati terminali, disabili con invalidità al 66%;
 - c. che non siano proprietari di altra abitazione adeguata.

Nel 2007 sono state adottate misure che, oltre a bloccare per 8 mesi i provvedimenti di rilascio degli immobili, hanno previsto interventi urgenti mirati ad ampliare l'offerta di alloggi sociali in locazione per permettere a queste categorie di persone il passaggio da casa a casa. A tal fine sono stati stanziati, nel 2007, 550 milioni di euro per un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, che saranno impiegati attraverso il piano casa per il quale si rimanda alla sezione 2.4. Inoltre, la legge finanziaria 2008, ha assegnato al Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, (che ha sede presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), la dotazione di 205.589.000 euro, ripartito in favore delle Regioni e Province autonome.

Nell'ambito di questa problematica, va menzionato, inoltre, che nel corso del 2007 è stata realizzata un'indagine conoscitiva sul disagio abitativo degli immigrati presenti nell'Italia meridionale. I risultati documentano che tra gli immigrati tale condizione è molto diffusa e si può parlare di vera e propria povertà abitativa. Si tratta di situazioni che, pur essendo analoghe a quelle delle fasce deboli della popolazione italiana, nel caso degli immigrati assumono aspetti di particolare gravità. In generale, l'accesso alla casa per la popolazione immigrata si configura come un percorso molto tortuoso che si scontra con numerosi ostacoli e fattori critici, riassumibili in almeno tre tipologie di difficoltà:

1- forti squilibri che caratterizzano il mercato abitativo e in particolare quello dell'affitto. La scarsa offerta di abitazioni con caratteristiche in grado di soddisfare le esigenze degli immigrati (soprattutto di tipo economico), è certamente l'ostacolo fondamentale.

2- la difficoltà di accesso alla casa si riferisce a stereotipi e pregiudizi, che alimentano diffidenze assai diffuse nei confronti degli immigrati. La supposta scarsa affidabilità nella gestione dell'alloggio, nella regolare corresponsione del canone, nella cattiva manutenzione, si trasforma in un fattore di vero e proprio sbarramento.

3- la carenza, e in molti casi l'assenza, di servizi e strumenti pubblici o privati a supporto dell'inserimento abitativo degli immigrati.

- g) Provvedimenti a favore degli immigrati: L'art. 1, comma 1267 della L. 27.12.2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha previsto l'istituzione di un "Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati" a cui è stata assegnata la somma di € 50.000.000,00, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 e destinato a favorire l'inclusione sociale dei migranti e dei loro familiari. Nel corso del 2007, sono stati in tal modo finanziati complessivi 126 interventi (mediante l'impiego del 99,58% del totale delle risorse finanziarie assegnate) alla cui attuazione concorrono Regioni, Enti locali, enti del privato sociale, organizzazioni di imprenditori e di lavoratori, operatori economici. Le azioni intraprese riguardano l'accesso all'alloggio; l'accoglienza degli alunni stranieri, la valorizzazione delle seconde generazioni; la tutela delle donne immigrate a rischio di marginalità sociale; la diffusione della lingua e della cultura italiane; la tutela dei minori stranieri non accompagnati; la diffusione della conoscenza della Costituzione italiana, delle leggi e dei percorsi di inclusione sociale.

Inoltre, in attuazione della Risoluzione del Parlamento europeo n. 534 del 15.11.2007 (che considera la protezione dei diritti dei Rom e la loro integrazione, una sfida per l'Unione Europea), è stata promossa, di concerto con gli enti locali maggiormente interessati dal fenomeno, l'attivazione di misure urgenti di inclusione sociale rivolte a minori e adulti appartenenti alle comunità rom, di origine romena. Tali misure prevedono la realizzazione di percorsi di inserimento scolastico per i minori, sostegno all'accesso all'alloggio, accompagnamento nell'accesso ai servizi pubblici, percorsi di formazione di mediatori culturali, orientamento al lavoro.

Vanno infine segnalate le attività per corrispondere alle indicazioni comunitarie presentate nel Rapporto del gennaio 2007 "Measurement of homelessness at European Union level", che fanno riferimento agli strumenti che gli Stati membri devono implementare per colmare le gravi lacune statistiche che tuttora persistono nella conoscenza del fenomeno delle persone che vivono in condizioni di povertà estrema e senza dimora. In applicazione a queste esigenze e

alle indicazioni contenute nel Rapporto di strategia nazionale, il Ministero della solidarietà sociale, per poter approfondire l'analisi di questo fenomeno nel territorio italiano, attraverso una maggiore conoscenza sui dati statistici, i bisogni, le cause e il progredire delle "carriere di povertà", nonché i sistemi di prestazione offerti a queste categorie, ha deciso di lanciare un piano di indagine quantitativa con l'Istat, la Caritas e la Federazione degli operatori del settore (FIO.Psd, riferimento italiano di Feantsa). Contemporaneamente è stata avviata una ricerca etnografica in cinque fra le più grandi città: Milano, Genova, Bologna, Roma e Bari, sulle condizioni di vita quotidiana delle persone senza dimora, le loro dinamiche di sopravvivenza, il rapporto con la realtà e con i loro spazi e soprattutto con i servizi di prima accoglienza. Lo scopo previsto da questo studio è quello di far emergere il fenomeno per individuare politiche, azioni mirate e progetti utili a migliorare le condizioni di vita di queste persone. Le ricerche, affidate a Centri di ricerca e a importanti Università italiane, sono state avviate nel gennaio 2008 e sono tuttora in corso di completamento.

La molteplicità delle iniziative richiamate evidenzia la ricchezza e complessità degli impegni assunti, derivante dalle caratteristiche organizzative dei soggetti istituzionali preposti alle politiche di welfare e, più specificamente, di inclusione tra il 2006 e il 2008. In tale arco di tempo la scelta è stata di attribuire le funzioni ad articolazioni distinte, sia per titolarità politica che per gestione amministrativa. Questo ha comportato, da un lato, la definizione di un ricco set di interventi, dall'altro, maggiori difficoltà nel formulare politiche integrate tra loro e caratterizzate da un alto grado di coerenza. Alla luce di tale valutazione, la nuova composizione del governo nel 2008 ha ricondotto in una unica responsabilità politica e gestionale le competenze nazionali in materia di welfare, favorendo in tal modo lo spazio per un maggiore coordinamento degli interventi, sia riguardo le competenze nazionali, ma anche per promuovere il medesimo approccio integrato negli altri livelli istituzionali substatali.

2.2 LE SFIDE STRATEGICHE, GLI OBIETTIVI PRIORITARI E I TARGETS

Il Rapporto Strategico Nazionale 2008-2010 costituisce uno degli strumenti per la complessa sfida progettuale e culturale attraverso la quale l'Italia intende riformare il proprio modello di welfare, a partire dal tema della centralità della persona, in sé e nelle sue proiezioni relazionali a partire dalla famiglia. Un welfare delle opportunità che si rivolge alla persona nella sua integralità, capace di rafforzarne la continua autosufficienza perché interviene in anticipo con una offerta personalizzata e differenziata, stimolando comportamenti e stili di vita responsabili, condotte utili a sé e agli altri.

Per affrontare una sfida di tale proporzione occorre coinvolgere tutte le forze di un paese, e per tale ragione il governo italiano, ha avviato nell'estate 2008, attraverso la presentazione del Libro Verde, un nuovo cammino per attivare la più ampia partecipazione istituzionale, sociale e culturale alla definizione della nuova strategia che prevede i precisi obiettivi:

- a) il superamento delle disfunzioni, degli sprechi e dei costi del modello attuale di protezione sociale;
- b) la transizione verso un nuovo modello che accompagni le persone lungo l'intero ciclo di vita attraverso il binomio opportunità-responsabilità, un sistema di protezione sociale

universale, selettivo e personalizzato che misuri l'efficacia delle politiche su giovani, donne e disabili, in termini di vera parità di opportunità;

- c) la ricerca di un modello di *governance* che garantisca la sostenibilità finanziaria e attribuisca a un rinnovato e autorevole livello centrale di governo compiti di regia e indirizzo, affidando, invece, alle istituzioni locali e ai corpi intermedi, secondo i principi di sussidiarietà, responsabilità e differenziazione, l'erogazione dei servizi in funzione di standard qualitativi e livelli essenziali delle prestazioni.

La tesi intorno alla quale prenderanno forma le iniziative istituzionali del prossimo triennio è che una società attiva è insieme più competitiva, perché caratterizzata da un'alta dotazione di capitale umano, ma anche più giusta e inclusiva, perché capace di connettersi e costruire solide relazioni sociali. È una comunità che, a partire dal nucleo vitale e primario della famiglia, sa stare insieme e crescere investendo sui più giovani e sul futuro. Ciò richiede di riorientare il sistema di welfare senza comprimere la spesa sociale, che dovrà tuttavia essere diversamente governata non solo per una sua sostenibilità finanziaria, ma anche per una maggiore equità e efficienza nell'incoraggiare la natalità, nell'abbattere le barriere e facilitare la mobilità, nel lottare contro le discriminazioni e contrastare la povertà.

Povertà estreme

Il contrasto alle povertà estreme è uno dei principali obiettivi per la costruzione di una società fondata sulle opportunità e sulla solidarietà. Il sistema di welfare non può ignorare le esigenze dei cittadini più in difficoltà, di coloro che vivono in uno stato di indigenza, al di sotto delle condizioni economiche minime. La lotta alla povertà avviene certamente con la promozione di una società attiva, sostenendo la creazione di posti di lavoro, costruendo strumenti di orientamento e di accesso al lavoro personalizzati, valorizzando un sistema retributivo che incoraggi la produzione di ricchezza. È questa dimensione della povertà, quella assoluta, che deve essere riscoperta e affrontata, al fine di assicurare una vita buona anche a coloro che si trovano nelle condizioni più difficili.

Persone senza dimora

Per le suddette ragioni, come si può vedere nella sezione 2.3, con il piano nazionale di inclusione sociale si formalizza per la prima volta a livello di governo nazionale un programma di interventi coerente e specificamente finalizzato ad azioni di maggiore conoscenza e sostegno per le persone senza dimora e, più in generale, per coloro che versano in condizioni di estremo disagio economico. Queste persone costituiscono un target sul quale il governo italiano intende esercitare un'azione convergente di misure e interventi che consentano di migliorare gli strumenti per contrastare il fenomeno.

Famiglia

Assieme ai precedenti interventi è necessario richiamare quelli che hanno come riferimento anche altri soggetti a forte rischio di esclusione sociale. Tra questi gli anziani oltre i 65 anni con la sola pensione minima, le famiglie con un solo genitore (spesso donna) e con figli minori a carico, quelle con figli portatori di disabilità o di disagio psichico. Proprio la famiglia costituisce, infatti, un obiettivo prioritario e un target per le politiche dei prossimi anni. Le misure rivolte ad essa saranno mirate a proteggere dai rischi di impoverimento che provengono da particolari condizioni del nucleo o della condizione lavorativa dei suoi

componenti (come si è potuto vedere nella sezione 2.1.1 dedicata alla rappresentazione statistica dei fenomeni), oppure dall'evoluzione congiunturale dell'economia. L'obiettivo principale di medio periodo è rappresentato da una riduzione della pressione fiscale, che consenta alle famiglie di proteggere i redditi e, parallelamente, una politica economica di controllo dell'inflazione, specialmente riguardo ai fattori domestici del fenomeno sui quali – si pensi ai rincari dei prodotti alimentari – il governo sta sviluppando forme di monitoraggio crescente finalizzato al contenimento del fenomeno. Occorre naturalmente tenere conto della caratteristica dei conti pubblici italiani e delle previsioni di scarsa crescita per il 2008, e tuttavia, la conferma dell'obiettivo di azzeramento del deficit nel 2011 contribuirà nel medio periodo a ricombinare le fonti di finanziamento delle politiche pubbliche da quelle di pagamento del debito a quelle di politica dei redditi. Accanto a queste misure avranno peso quelle dedicate a favorire un incremento della natalità, sia consolidando gli interventi a favore dei servizi per la prima infanzia, che nella loro complessità rappresentano un obiettivo strategico del piano, sia ipotizzando – compatibilmente con il quadro di finanza pubblica – l'individuazione di misure economiche per i nuovi nati.

Non autosufficienza

La risposta al tema della non autosufficienza costituisce anch'essa un'attività pienamente collegata alla strategia di protezione delle condizioni di vita delle famiglie. Per questa si rinvia alla sezione del Rapporto di strategia dedicata alle cure a lungo termine. È tuttavia utile sottolineare come, anche per questo argomento, l'attuale conformazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, potrà consentire di sviluppare sinergie e convergenze di impegni istituzionali per integrare ad un maggiore livello le risposte di natura sanitaria e quelle di natura sociale per questa tipologia di bisogni.

Federalismo fiscale

Quest'ultima osservazione richiama in causa un ulteriore obiettivo strategico: la definizione di una *governance* più appropriata delle politiche di inclusione. Tale risultato costituisce oggi una missione globale per le politiche pubbliche italiane, che intraprendono la sfida del completamento dell'assetto federalista. Negli anni recenti le politiche di welfare hanno particolarmente risentito dell'impatto di questa trasformazione istituzionale, che ha visto crescere la centralità e l'importanza dei sistemi territoriali di protezione sociale mentre il livello nazionale ha faticato ad aggiornare il proprio ruolo di agente promotore di processi di convergenza verso target nazionali e omogenei di tutela dei diritti. Esso rimane, infatti, un obiettivo primario per un paese che presenta drammatiche differenziazioni territoriali degli indici di povertà e, parimenti, dei sistemi territoriali di contrasto e superamento delle condizioni di disagio. Questa esigenza viene aggiornata oggi alla luce del cosiddetto federalismo fiscale che, stabilendo un'autonomia di entrate proprie per ciascuna regione ed ente locale, richiama il governo nazionale alla funzione primaria di promuovere tutte le attività di confronto permanente, monitoraggio e valutazione finalizzati ad impedire l'accrescimento dei differenziali e, al contrario, a sostenere percorsi di convergenza. Tutto questo, come si vedrà nella sezione 2.6, favorendo una partecipazione stabile di tutti i soggetti istituzionali e le partnership con gli attori sia del settore sociale, sia del settore privato, anche for profit, che possono essere coinvolti nella logica della responsabilità sociale dell'impresa.

Utilizzo dei Fondi Europei

Con riguardo alle politiche di coesione, è stata avviata l'attuazione dei Programmi Operativi, Regionali e Nazionali. Le scelte di programmazione effettuate dalle singole Regioni discendono anche dalle diverse condizioni di ammissibilità per le due aree obiettivo: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (**FESR**) interviene nel campo dell'inclusione sociale nell'area "Convergenza"² e in Sardegna, in alcuni casi nel quadro di progetti integrati di promozione dello sviluppo urbano. Nell'area "Competitività regionale e occupazione" operano invece condizioni più restrittive per gli interventi cofinanziati.

La logica della *governance* sopra citata richiama anche la necessità di integrare le diverse filiere di finanziamenti per le politiche di inclusione: europee, nazionali, locali. Ad esempio, per il perseguimento degli "Obiettivi di servizio" fissati dal Quadro Strategico Nazionale, ciascuna Amministrazione coinvolta (Regioni del Mezzogiorno³ e Ministero dell'Istruzione) predispone uno specifico Piano d'azione integrando gli interventi a valere sulle diverse fonti finanziarie disponibili. Si tratta di obiettivi volti a migliorare l'offerta di servizi collettivi alla cittadinanza, in ambiti essenziali per lo sviluppo, la qualità della vita e l'uguaglianza delle opportunità dei cittadini e per la convenienza a investire delle imprese: gestione dell'acqua e dei rifiuti, istruzione e servizi di cura.

Peraltro, nell'ambito delle politiche di coesione e inclusione per il periodo 2007-2013, il principio di non discriminazione e di accessibilità per le persone disabili, è recepito nel Quadro Strategico Nazionale ed è riportato in tutti i Programmi Operativi, sia Nazionali, sia Regionali, riflettendosi quindi nei relativi criteri di selezione dei progetti, pur ove pertinente, secondo la specializzazione dei diversi fondi coinvolti (le azioni principali sono previste nei Programmi cofinanziati dal Fondo Sociale Europeo). È inoltre previsto un progetto di supporto alle Regioni del Sud nell'applicazione di tale principio alla gestione dei relativi Programmi Operativi.

Pari opportunità e occupazione femminile

Questi obiettivi contribuiscono anche a perseguire gli obiettivi fissati dalla Strategia di Lisbona per l'occupazione femminile – 60% come obiettivo nel 2010 – laddove l'Italia si attesta al 46,3% nel 2006. Nonostante il miglioramento nel 2006 rispetto agli anni precedenti, registrato in termini di incremento del tasso di attività e di occupazione femminile, persistono i nodi critici che frenano l'innalzamento dei "fondamentali" del mercato del lavoro femminile italiano.

In questa visione, la posizione delle donne e dei gruppi discriminati nei contesti economici e produttivi nella società e nelle istituzioni è una questione centrale delle politiche regionali di sviluppo e della strategia del QSN, fattore di crescita e di sviluppo, indice del tasso di democrazia; inoltre, l'apertura e l'integrazione delle nuove forme di diversità presenta aspetti rilevanti per la coesione sociale, la sicurezza, lo sviluppo economico, in generale, la tenuta del sistema paese rispetto alla globalizzazione ed alle sfide della società.

In particolare, con riguardo alla parità di genere, il quadro di riferimento nazionale entro il quale l'azione del Governo si colloca è definito dagli indirizzi e dalle normative volti a riordinare il settore dell'occupazione in generale e dell'occupazione femminile in particolare,

² Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia.

³ L'area Convergenza, nonché Abruzzo, Molise e Sardegna.

secondo criteri ed i principi esposti nel citato *protocollo sul welfare* e dalla legge finanziaria per il 2008. Le linee strategiche e programmatiche individuate per le pari opportunità fanno riferimento ai grandi indirizzi strategici comunitari e nazionali, ed in particolare:

- a) la strategia europea di Lisbona e delle priorità individuate dalla *Road Map*.
- b) le priorità nazionali delineate a partire dalle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008 oltre che dal *protocollo sul welfare*.
- c) inoltre, esse si inseriscono nella strategia generale di attuazione della direttiva 2006/54/ce.

Tali impegni sono orientati a sostenere processi di indirizzo e di orientamento volti a combattere i diversi gap esistenti nei diversi ambiti della formazione e del lavoro, sia con riferimento all'accesso che alla permanenza, al fine di creare opportunità di partecipazione allo sviluppo, riconoscimento delle competenze e di mobilità sociale per tutti coloro che vivono condizioni di discriminazione.

Si intendono pertanto sviluppare azioni volte ad aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro, con particolare attenzione all'individuazione di modalità di inserimento/reinserimento specifiche per le donne che si trovino in particolari condizioni di svantaggio rispetto al mercato del lavoro; con riferimento al tema della qualità del lavoro femminile, si mira a diminuire il livello di segregazione orizzontale, riducendo la concentrazione della manodopera femminile in specifici settori lavorativi ed il livello di segregazione verticale, rimuovendo gli ostacoli che si frappongono alle donne nella progressione di carriera. Si ritiene indispensabile, a livello centrale e le Regioni, la promozione presso di modelli di intervento per il superamento di stereotipi legati ancora al ruolo tradizionale delle donne nella sfera pubblica e privata rivolti in generale al contesto sociale, economico e familiare ed, inoltre, diffondere, in riferimento all'orientamento e la formazione al lavoro, modalità specifiche di intervento capaci di indurre le donne alla scelta di percorsi di istruzione e formazione professionale relativi ad ambiti lavorativi innovativi e ad alto livello in cui finora risultano sottorappresentate.

Più nel dettaglio, le linee di sviluppo della strategia nazionale in termini di pari opportunità di genere nel campo del lavoro riguardano:

- a) rafforzare le politiche attive del lavoro che accrescano l'occupabilità delle donne attraverso offerte formative di qualità al fine di acquisire competenze effettivamente spendibili e rispondenti alle esigenze del mercato del lavoro.
- b) potenziare la capacità di intervento dei servizi per l'impiego a favore dell'occupazione femminile, favorendo la cultura e la pratica di genere all'interno dei centri, pubblici e privati, migliorando l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e del sistema di rete pubblico-privata multiattore con particolare attenzione all'intercettazione dei bisogni delle donne.
- c) attivare iniziative di sostegno e misure di promozione della imprenditorialità femminile in modo da offrire alle donne l'opportunità di sviluppare lo spirito imprenditoriale e contribuire allo sviluppo economico e alla competitività. Anche lo sviluppo di network tra imprenditrici si configura come ambito privilegiato di intervento.

Nel quadro delle politiche di coesione, la promozione delle pari opportunità di genere è stata integrata nei diversi campi di intervento e relativi criteri di selezione dei progetti, sia nei Programmi dell'area Convergenza, che nell'area Competitività regionale e occupazione. Per citare alcuni esempi, oltre agli interventi per l'inclusione e lo sviluppo urbano sopra citati, si richiamano: il coinvolgimento delle lavoratrici nella formazione continua, l'accesso alla formazione scientifica ed alla ricerca, la partecipazione al mercato del lavoro ed il contrasto alle disparità nelle carriere e nelle retribuzioni, la creazione d'impresa ed il lavoro autonomo, i servizi per la conciliazione dei tempi di vita con quelli di lavoro, l'attenzione all'accesso ai servizi nel trasporto pubblico locale.

Mercato del lavoro e invecchiamento attivo

Per quanto attiene alle politiche di inclusione in questo campo, il Governo ha avviato un serie di provvedimenti finalizzati ad incoraggiare la domanda di lavoro, attraverso la promozione di diverse tipologie contrattuali, (riformate con la legge n. 133 del 2008), adeguate alle mutevoli esigenze del processo produttivo, favorendo in tal modo la conciliazione tra il lavoro e le esigenze familiari, con particolare riferimento al lavoro femminile, dei giovani e delle persone anziane. L'ottica è quella di intervenire per far sì che più interessi strategici coincidano, a cominciare dal rapporto fra la formazione scolastica e il mondo delle imprese, che dovrà favorire l'occupazione dei giovani e far sì che essi acquisiscano concrete competenze professionali e inserirsi quanto prima nel mondo del lavoro, anche tramite contratti di apprendistato, grazie ai quali l'azienda diventa impresa formatrice.

Riguardo al tema dell'invecchiamento attivo, fondamentale alla luce dei fattori demografici che stanno modificando la struttura per età della popolazione italiana e che influiscono sugli equilibri del sistema di welfare, è stata posta in essere una strategia complessiva che punta ad accrescere l'occupabilità dei più anziani. Si stanno infatti attivando (a livello locale) progetti specifici che intendono rispondere all'esigenza dei non più giovani di rimanere nel mondo del lavoro, sia alle necessità di alcune imprese che, pur con modalità contrattuali flessibili, necessitano di personale con esperienza.

Persone immigrate

Le campagne volte a favorire una piena integrazione e inclusione delle persone immigrate passano per tre direttrici fondamentali:

- a) L'attività di informazione e di sensibilizzazione nei confronti della società civile e degli stessi soggetti immigrati, volta a creare le condizioni per favorire una reciproca conoscenza fra immigrati e cittadini italiani, nella convinzione che essa rappresenti uno degli aspetti più importanti per superare diffidenze e ostilità. L'obiettivo, è quello di fornire informazioni circa gli strumenti di tutela contro le discriminazioni razziali apprestati dall'ordinamento del nostro Paese. Si realizzano pertanto campagne di comunicazione e pubblicitarie, conferenze ed eventi, manifestazioni, circolazione delle buone pratiche, concorsi rivolti a tutta l'opinione pubblica per consentire di conoscere e avvicinarsi a questa delicata problematica. In particolare, si punta su alcuni target e ambiti quali la scuola, lo sport e l'università. La scuola e l'università rappresentano i luoghi di educazione, di istruzione e di crescita ove è importante che si sviluppi una coscienza multietnica, necessario collante per una società multirazziale. La scelta dello sport è invece legata al suo valore aggregante e socializzante

di portata universale. La forte mescolanza sociale, razziale, etnica, religiosa che lo caratterizza può svolgere un ruolo attivo nella promozione della multietnicità e dell'interculturalità nella nostra società.

- b) Il Governo, inoltre, favorisce la realizzazione di studi, corsi di formazione e scambi di esperienze con altri Paesi membri dell'Unione europea, promuovendo la realizzazione di progetti internazionali che consentano di affrontare il comune problema del contrasto delle discriminazioni razziali. A tal fine è fondamentale l'apporto delle associazioni, enti ed organizzazioni non governative operanti nel settore: terreno di elezione per questo tipo di attività è il mondo del lavoro nel cui ambito si organizzano corsi di formazione e codici di condotta.
- c) Un'attività di rimozione delle discriminazioni razziali e di ausilio alle vittime. Nel caso in cui giunga notizia di atti o comportamenti discriminatori l'obiettivo è quello di contribuire a sanare la situazione, con la garanzia della cessazione della condotta discriminatoria, della rimozione degli effetti pregiudizievoli già eventualmente realizzatisi e della corresponsione di un risarcimento dei danni. Si tratta di un'attività che, garantendo il rispetto dei diritti umani e la parità di trattamento, favorisce una piena inclusione delle persone immigrate nel tessuto sociale del nostro Paese.

Rom e Sinti

Particolare attenzione è dedicata alle comunità Rom e Sinte residenti in Italia. Si ritiene che in un contesto storico nel quale si discute di politiche di sicurezza e di politiche di integrazione, debba rivestire un ruolo preminente il rafforzamento del dialogo interistituzionale a favore dell'inclusione dell'universo Rom, un più efficace confronto tra società civile, istituzioni e comunità Rom, oltre ad una sensibilizzazione nei confronti della collettività in ordine alle problematiche in esame, elaborando azioni di contrasto agli stereotipi ed ai pregiudizi nei confronti di queste comunità.

In tale direzione, nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale dei fondi strutturali per il periodo 2007-2013, sono stati programmati piani di azione che prevedono interventi strutturali a favore delle comunità Rom tramite i fondi FSE e FESR, concordati con le relative autorità di gestione. Sono due gli assi di questa attività:

- a) la promozione della *governance* delle politiche e degli strumenti di inclusione sociale e di contrasto alla discriminazione nei confronti delle comunità Rom, Sinte e Camminanti. L'azione intende promuovere il rafforzamento delle strategie di tutela a loro favore, sostenendo le Regioni sotto il profilo normativo, amministrativo e gestionale, nell'identificazione, progettazione e monitoraggio di politiche di orientamento e supporto regionale per un superamento, in ambito locale, degli ostacoli all'inclusione. L'intervento, per il suo carattere sperimentale e innovativo, rende necessaria una previa elaborazione di analisi conoscitive relative alle caratteristiche socio-demografiche e socio-economiche delle comunità presenti nelle regioni obiettivo convergenza, una mappatura delle istituzioni e dei servizi a loro favore presenti nel territorio negli ambiti dell'istruzione, della formazione professionale, dell'inserimento lavorativo, dei servizi sociali e sanitari, nonché l'individuazione di interventi territoriali in materia di inclusione sociale realizzati dalle realtà comunali e dal terzo settore.

- b) L'identificazione, l'analisi e il trasferimento delle buone prassi in materia di non discriminazione in un'ottica di benchmarking. Con questa attività si intende avviare un'azione di sistema volta a raccogliere e a mettere in rete - tra tutti gli attori significativi, ai diversi livelli istituzionali, europeo, nazionale e regionale - le prassi sviluppate nel tempo e riferite al superamento delle diverse forme di discriminazione. La finalità è quella di contribuire alla diffusione e alla trasferibilità delle esperienze, all'accrescimento delle competenze sulle materie specifiche e al confronto tra le regioni d'Europa; in particolare, per il periodo 2008-2009 si tratta di diffondere in Italia la campagna DOSTA, che è già stata promossa con successo in cinque paesi dell'Europa dell'Est: Albania, Bosnia e Herzegovina, Montenegro, Serbia ed Ex Repubblica Iugoslava di Macedonia. Obiettivo dell'azione è quello di studiare strumenti, metodologie e messaggi costruiti dalla campagna, per un loro adattamento in lingua italiana contestualizzato all'ambito storico e culturale italiano, con una attenzione particolare alle difficoltà di inclusione sociale e lavorativa Rom nelle regioni obiettivo convergenza.

2.3 OBIETTIVO PRIORITARIO 1 : UN PIANO PER LE POVERTÀ ESTREME E I SENZA DIMORA

Il Presente Rapporto raccoglie l'impegno che il Parlamento europeo ha adottato attraverso la dichiarazione scritta 0111 del 2007, che richiama tutti i livelli istituzionale dell'UE e gli Stati membri ad attivarsi per porre fine al problema dei senza tetto entro il 2015. Lo stesso Libro Verde del governo afferma l'esigenza di conoscere e combattere la povertà e la grave emarginazione. In particolare, in ragione della ricorrenza del 2010, designato dalla Commissione europea come "Anno europeo contro la povertà", il governo italiano intende adottare un piano organico di contrasto alla povertà estrema, che prenda le mosse dal potenziamento delle azioni conoscitive attualmente in campo e da una più stretta interazione e partecipazioni con tutti i soggetti istituzionali e privati.

Sul fronte delle azioni conoscitive il governo si impegna a realizzare nel triennio gli obiettivi del piano di ricerca finalizzato in particolare a definire un quadro approfondito di conoscenze per quanto concerne i senza dimora sull'intero territorio italiano. Si intende in proposito promuovere le esperienze degli osservatori territoriali già operanti e finanziati con risorse sia comunitarie che locali, contribuendo a rafforzarne la rete e il ruolo di soggetti di stimolo alla formulazione di politiche territoriali appropriate

Attraverso questo impegno si intende, da un lato, favorire appositi programmi di comunicazione e divulgazione dei risultati. Il programma delle attività in corso di avvio consentono di immaginare un esercizio di tali attività in coincidenza con l'anno 2010. In particolare, queste attività sono funzionali al varo di un piano organico di contrasto alla povertà estrema che il governo intende varare per il 2009 e che punterà su un set di azioni sistemiche e coordinate, tra le quali:

- a) l'attivazione della carta acquisti, che a partire dalla fine del 2008 potrà essere richiesta da circa un milione di cittadini che versano in condizioni di maggiore disagio economico. La definizione di esigibilità per questa misura è in fase di costruzione, ma seguirà una logica di prova dei mezzi per assegnare il beneficio a fasce particolarmente disagiate della popolazione, con particolare riferimento a persone anziane e minori appartenenti alla prima infanzia. La carta consentirà, per una parte, di usufruire di una vera e propria carta prepagata finalizzata all'acquisto di beni alimentari o al pagamento delle tariffe per le utenze domestiche, per l'altra, di beneficiare di vantaggiose condizioni di acquisto che il governo intende negoziare con le grandi reti di distribuzione e con le grandi centrali di produzione di beni alimentari. A seguito dell'attivazione della misura sarà possibile, già nel 2009, esprimere una valutazione sulla sua efficacia, per considerare eventuali miglioramenti e sviluppi, in particolare per verificare la possibilità che questo stesso circuito sia utilizzato per favorire l'accesso ad ulteriori servizi collegati a misure di sostegno nazionali (a titolo di mero esempio: prestazioni per il diritto allo studio, per la non autosufficienza, ecc), ma anche quelli rientranti nella programmazione di servizi territoriali;
- b) un programma nazionale di applicazione della normativa in tema di residenza anagrafica per i senza dimora, sulla scorta di quanto già viene fatto in alcuni grandi comuni italiani, da generalizzare attraverso un accordo con la rappresentanza dei comuni italiani (ANCI), al fine di consentire l'accesso a un diritto che realizza una preconditione per l'ingresso nel

sistema degli interventi di sostegno e di inclusione: ad esempio, per l'estensione a questi soggetti delle misure di lotta alla povertà quali la citata "carta per gli acquisti". Questo strumento potrebbe diventare, in accordo con le amministrazioni regionali e cittadine, e seguito delle valutazioni sulla sua prima sperimentazione, una piattaforma per l'accesso ad uno spettro ancora più ampio di prestazioni e servizi da configurare come percorso di reinserimento;

- c) la definizione, in coerenza con il punto precedente, all'interno del tavolo per il coordinamento aperto italiano di cui alla sezione 2.6, di linee guida nazionali ed uniformi per il contrasto alle povertà estreme nelle grandi aree urbane. Si tratta di una strategia di condivisione tra i livelli istituzionali e le organizzazioni non governative specializzate in questo ambito, al fine di individuare misure più appropriate e idonee a garantire la diffusione nel territorio nazionale di strutture capaci ad accogliere, assistere, ascoltare le persone senza dimora e di accompagnarle verso l'autonomia e l'autosufficienza. Ciò anche in un'ottica di ottimizzazione delle risorse disponibili, dovrebbe permettere di affiancare alla tradizionale offerta di servizi di tipo assistenziale, interventi di tipo personalizzato, volti a riportare queste persone a una maggiore autonomia di vita, nella consapevolezza che esistono due tipi di bisogni "tipici" dei senza dimora a cui dare risposta: i bisogni "materiali", legati alla mancanza di beni di prima sopravvivenza (come l'alloggio, l'alimentazione, il reddito da lavoro o da pensione, la salute, l'igiene, ecc.), e i bisogni "post materialistici", che sono inerenti alla sfera relazionale della persona (cioè i rapporti con la famiglia, la comunità in cui si vive e, più in generale, la società);
- d) la previsione di una tavola rotonda nazionale sull'inclusione sociale ed un incontro nazionale delle persone che vivono in condizioni di povertà, sul modello della tavola rotonda europea organizzata annualmente dal paese che ha la presidenza di turno del Consiglio europeo.

Le misure indicate saranno oggetto del lavoro di analisi, del confronto con le esperienze territoriali e della valutazione delle strategie adottate in altri paesi europei, all'interno della tavola permanente di cooperazione interistituzionale, allargata alla partecipazione di terzo settore e delle parti sociali, con il ruolo di monitoraggio delle misure adottate.

2.4. OBIETTIVO PRIORITARIO 2: UN PIANO PER IL SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE IN CONDIZIONI DI DISAGIO.

Gli interventi a sostegno delle famiglie in condizioni di disagio economico costituiscono una priorità nella strategia di inclusione sociale. Ciò si traduce in interventi che mirano a compensare i principali fattori di squilibrio che incidono sulle condizioni materiali di vita delle famiglie italiane, sia in ragione della particolare congiuntura economica, sia di fattori che tradizionalmente contribuiscono al rischio di impoverimento. Questi ultimi elementi sono particolarmente evidenti in quelle famiglie con particolari caratteristiche di disagio, alle quali il sistema di servizi non riesce a dare (o non riesce a dare in determinate aree territoriali) un grado di risposta sufficientemente adeguata: madri single, famiglie numerose o con presenza di disabilità o di non autosufficienza.

Per quanto concerne gli aspetti più congiunturali, il punto centrale è la crescente condizione di difficoltà economica di fasce di famiglie a causa dell'aumento dei costi dei beni di consumo, che si concentrano su due aree fondamentali: la casa e il settore alimentare. Proprio in riferimento a questi due aspetti, il governo sta per mettere in campo interventi mirati a ridurre l'impatto di questi fattori per le fasce più disagiate della popolazione:

- a) da un lato, con il piano casa previsto dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, si vuole rispondere all'esigenza di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali di fabbisogno abitativo, incrementando il patrimonio immobiliare attraverso l'offerta di edilizia residenziale pubblica e realizzando misure di recupero del patrimonio abitativo esistente e attraverso programmi integrati di riqualificazione urbana. Tali interventi dovranno tener conto dell'effettivo bisogno abitativo presente nelle diverse realtà territoriali e sono destinati prioritariamente a: nuclei familiari a basso reddito (compresi nuclei monoparentali o monoreddito), giovani coppie a basso reddito, anziani in condizioni economiche e sociali svantaggiate, studenti fuori sede, soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio per finita locazione, immigrati regolari a basso reddito.
- b) il secondo versante di interventi è quello che passa per l'attivazione della cosiddetta carta acquisti di cui si è parlato nella sezione 2.3 e per il potenziamento della rete dei servizi territoriali che hanno come destinataria la famiglia e, tra essi, quelli rivolti alle persone non autosufficienti, per i quali si rinvia alla relativa sezione dedicata alle cure a lungo termine, nonché quelli rivolti al sostegno delle famiglie con figli, ai quali è dedicata la sezione 2.5.

2.5 OBIETTIVO PRIORITARIO 3 : UN PIANO PER I “CITTADINI IN CRESCITA”

Nell'affrontare il tema della povertà dei bambini e degli adolescenti in Italia, la Convenzione sui diritti dell'infanzia fornisce il quadro di riferimento: in coerenza con la Costituzione, i diritti dei minori, a qualunque titolo presenti nel nostro Paese, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

La povertà è infatti la maggior causa di discriminazione che affligge i minori, in quanto è suscettibile di creare disparità nell'esercizio dei diritti economici e sociali (in particolare nei settori della salute, dell'assistenza sociale, dell'istruzione e delle condizioni abitative). Per assicurare le pari opportunità di esercizio dei diritti costituzionali riconosciuti al minore, le azioni di contrasto alla povertà minorile assumono una delle priorità del futuro piano d'azione per l'infanzia 2008–2010, che prevede l'attuazione di provvedimenti trasversali: strumenti di sostegno al reddito familiare, misure di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura dei genitori, azioni di prevenzione della dispersione scolastica e contrasto dello sfruttamento minorile.

Un'azione di carattere prioritario è rivolta a uno degli strumenti principali per il rafforzamento dei percorsi a sostegno del minore e del suo nucleo familiare, da attivare e/o riqualificare attraverso servizi che integrino la funzione genitoriale e che prendano in carico le problematiche presentate dal minore e dalla sua famiglia. La realizzazione di percorsi condivisi, partecipati, integrati tra vari soggetti istituzionali e del privato sociale, che concorrono armonicamente alla costruzione di un progetto a favore del minore e del suo nucleo, consiste nel perseguire una metodologia di lavoro in grado di creare servizi efficienti ed efficaci.

Gli obiettivi generali che il piano si propone, prevedono azioni di cooperazione e corresponsabilità tra soggetti pubblici e privati e l'unitarietà delle politiche e dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, affinché si possano valorizzare, potenziare e/o creare risorse e servizi per la tutela minorile e, in particolare, per rispettare il diritto del bambino a crescere nella propria famiglia. Le condizioni di difficoltà economica non possono mai causare, da parte delle istituzioni, la scelta di allontanamento del bambino dal proprio ambiente familiare "affettivamente capace". Quando eccezionalmente e nel suo preminente interesse ne sia separato, il minore deve essere comunque inserito in un ambiente familiare idoneo per lo sviluppo armonioso e completo della propria personalità. Le istituzioni pubbliche sono tenute ad adottare le misure necessarie perché la famiglia possa svolgere il proprio ruolo e ad impegnarsi per assicurare al bambino la protezione e le cure necessarie per il suo benessere, in considerazione dei diritti e doveri dei genitori, dei tutori o di altre persone che ne hanno la responsabilità legale. Per un'azione mirata a prevenire il disagio delle famiglie problematiche e per assicurare una presa in carico, non burocratica ma professionale ed efficace, con servizi più vicini al territorio e alla comunità, l'obiettivo è di rafforzare i servizi sotto tre profili fondamentali :

- a) prevenzione: sviluppo di tutte le iniziative di appoggio alla famiglia nelle sue molteplici funzioni di cura e di educazione, perché dinanzi a problemi e a difficoltà essa abbia nella comunità punti di riferimento competenti e coordinati;
- b) tutela: contrasto alle situazioni di disagio differenziate, da affrontare con modalità diverse finalizzate a garantire condizioni economiche sufficienti, integrazione sociale, sicurezza;
- c) emergenza: casi legati a situazioni di abbandono e violenza che richiedono interventi rapidi di "pronto soccorso sociale".

A supporto di questa attività, il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in partnership con le regioni e il comitato nazionale per i servizi per l'affido, intende rafforzare lo scambio diffuso di esperienze e buone prassi sull'affido familiare, per formare gli operatori e dare impulso allo sviluppo di servizi di affido su tutto il territorio nazionale, sensibilizzando la società civile attraverso una campagna nazionale di promozione che, oltre a garantire una azione di qualità, comporta un significativo contenimento dei costi dell'intervento sociale, sviluppando inoltre una reale sussidiarietà. Il risultato atteso è la promozione di coordinamenti regionali, che assicurino continuità nello scambio di buone prassi ed accompagnino l'attività degli operatori e dei servizi di affido. Si ritiene essenziale, infatti, realizzare un'insieme di iniziative volte alla formazione degli operatori affinché siano adeguatamente preparati di fronte all'interesse e alla disponibilità delle famiglie pronte ad accogliere un bambino in affido. Il progetto, oltre allo scambio di buone pratiche sviluppate e sperimentate, prevede un calendario di iniziative di promozione a livello nazionale, regionale e locale, articolato in modo tale che ogni regione possa meglio conoscere la propria realtà e dare avvio a nuovi interventi in tale ambito. L'organizzazione di workshop consentirà invece agli operatori coinvolti, di utilizzare appieno e da subito le conoscenze acquisite, per meglio attivare e orientare la propria attività, al fine di garantire al massimo l'efficacia e l'efficienza della propria opera.

Ancora per quanto concerne la rete dei servizi dedicati ai minori, negli ultimi 20 anni si è assistito ad una articolazione del sistema dell'offerta mediante una flessibilizzazione degli asili

nido e lo sviluppo di servizi integrativi (spazi gioco, centri per bambini e genitori, nonché esperienze locali di servizi educativi di tipo domiciliare), accanto a cui operano nuovi e diversi protagonisti coinvolti nella attivazione e gestione dei servizi che vedono una crescente presenza del privato sociale. Purtroppo la distribuzione dei servizi risulta disomogenea nelle diverse aree territoriali. Infatti, a livello regionale, le opportunità di accesso di un bambino 0-2 in un nido varia da un minimo del 5% a un massimo del 29%. Questa forte differenza ha imposto significative misure di intervento, come già segnalato nella sezione 2.1.2. A questi obiettivi concorrono anche i finanziamenti stabiliti nel quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013 e richiamati nella sezione 2.2. Con tali risorse l'obiettivo di perseguire un'adeguata disponibilità dei servizi per la prima infanzia viene misurato attraverso 2 indicatori specifici, ponendo una particolare attenzione alla maggiore quantità e qualità delle prestazioni, al fine di alleggerire i carichi familiari e favorendo in tal modo la partecipazione femminile al mercato del lavoro. Per questo tema l'ammontare complessivo delle risorse premiali a disposizione delle 8 regioni del Mezzogiorno, è pari a 375 milioni di euro⁴, così distribuiti tra i tre indicatori selezionati:

INDICATORE	RILEVANZA	COSA SI MISURA	TARGET 2013	RISORSE PREMIALI
Diffusione dei servizi per l'infanzia	La disponibilità del servizio è carente in molte aree e sussistono condizioni di disparità fra i diversi territori	L'incremento del numero di comuni nei quali sono attivati servizi pubblici o integrativi, a favore dell'infanzia	aumentare la percentuale al 35%	187,50 Meuro
Presa in carico ponderata degli utenti dei servizi per l'infanzia	La copertura del servizio risulta largamente insufficiente rispetto al numero di bambini in età compresa fra 0 e 3 anni	L'incremento del numero di bambini accolti nelle strutture dei servizi per l'infanzia	aumentare la percentuale al 12%	187,50 Meuro

Essi rappresentano standard minimi per colmare il divario rispetto al Centro-Nord e garantire equità di accesso ai servizi, in coerenza con obiettivi normativi posti dalle leggi o piani di settore e dai processi di coordinamento aperto a livello europeo. Riportiamo di seguito le tabelle che sintetizzano, per gli indicatori relativi ai bambini fino a 3 anni che hanno usufruito di servizi di cura per l'infanzia, i valori base e i valori relativi all'ultimo anno disponibile a luglio 2008. Gli andamenti dell'indicatore sono evidenziati sia in termini di miglioramento rispetto alla situazione di base, che di percentuale di distanza colmata rispetto al valore obiettivo al 2013.

⁴ Ulteriori 375 milioni di Euro complessivi saranno assegnati in caso di raggiungimento del target relativo all'assistenza domiciliare integrata da parte di tutte le Regioni.

Presa in carico "ponderata" degli utenti dei servizi per l'infanzia Percentuale di bambini tra zero e fino al compimento dei 3 anni che hanno usufruito dei servizi per l'infanzia (asilo nido, micronidi, o servizi integrativi e innovativi) di cui il 70% in asili nido, sul totale della popolazione in età 0-3 anni					
	Valore base (2004)	Valore attuale (2005)	Target 2013	Miglioramento	% di distanza colmata
Abruzzo	6,7	7,2	12,0	Si	9%
Molise	3,2	3,9	12,0	Si	8%
Campania	1,5	1,9	12,0	Si	4%
Puglia	4,8	4,9	12,0	Si	1%
Basilicata	5,1	5,6	12,0	Si	7%
Calabria	2,0	2,1	12,0	Si	2%
Sicilia	6,0	6,4	12,0	Si	6%
Sardegna	10,0	9,1	12,0	No	-
Mezzogiorno	4,2	4,5		Si	
Centro-Nord	15,5	15,0		No	
Italia	11,3	11,1		No	

Dati fonte Istat (Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni.

2.6. OBIETTIVO PRIORITARIO 4: UN PIANO PER L'INTEGRAZIONE DEGLI IMMIGRATI

Per quanto riguarda gli immigrati, le rilevazioni Istat sulla presenza straniera rivelano che all'inizio del 2008 essi hanno ormai raggiunto circa 3,5 milioni di unità (pari a circa il 6% della popolazione residente), inclusi i cittadini comunitari.

La strategia del prossimo biennio poggerà – anche in continuità con gli interventi già realizzati attraverso il Fondo per l'inclusione - su tre principali aree: la lingua italiana, primo passo per la piena integrazione; il lavoro regolare, in quanto garantisce diritti e tutele ed è veicolo di inserimento dell'immigrato nel contesto socio-economico in cui vive; infine la casa, nella convinzione che occorra garantire dignitose condizioni di alloggio, anche contrastando alcune forme di discriminazione.

- Insegnamento della lingua italiana, con priorità agli alunni di recente immigrazione e interventi che coinvolgono i genitori e le famiglie migranti nelle attività e nell'orientamento scolastico degli alunni stranieri, con l'obiettivo di favorire il dialogo interculturale tra studenti italiani e stranieri e le rispettive famiglie..
- Accesso al lavoro regolare, con particolare riguardo alle donne immigrate, segmento debole della popolazione immigrata, attraverso la creazione di percorsi di promozione economico-sociale delle donne migranti in condizioni di disagio, anche attraverso la formazione, l'orientamento e l'inserimento lavorativo e di tutela contro tutte le forme di discriminazioni di genere ed etnico-razziale.
- Accesso all'alloggio, attraverso azioni di recupero di aree e quartieri degradati, ristrutturazioni di alloggi dismessi, realizzazione di alloggi transitori, potenziamento delle prassi di collaborazione pubblico-privato finalizzato all'aumento dell'offerta abitativa,

contrasto alla discriminazione, sensibilizzazione della società di accoglienza, iniziative di informazione ed orientamento.

Infine, è in via di ricostituzione la Consulta che si occuperà delle problematiche degli stranieri immigrati e delle loro famiglie e rappresenterà una sede permanente di dialogo e confronto tra l'Amministrazione centrale e tutti gli attori interessati, fungendo anche da osservatorio sui processi di integrazione nel Paese.

2.7 UNA GOVERNANCE RINNOVATA

L'attuazione degli obiettivi prioritari, così come la loro identificazione e formulazione, passa per un assetto rinnovato della *governance* delle politiche di settore. Il punto più significativo di questa innovazione consiste nella ricerca di un quadro di rapporti più bilanciato e produttivo con il sistema delle istituzioni territoriali che, successivamente alla riforma costituzionale del 2001, sono titolari della grande parte dei poteri legislativi e gestionali dei servizi destinati alle persone ed alle famiglie.

La scelta di un baricentro istituzionale sul territorio che orienti il modello istituzionale italiano verso le caratteristiche di un sistema federale, comporta tuttavia che anche per l'esercizio delle competenze che rimangono in capo allo Stato – la definizione di livelli essenziali di prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali – sia necessario un adeguato sistema di relazioni tra tutti i livelli istituzionali e tra questi e le organizzazioni private operanti nei settori in questione.

Questo obiettivo muove dalla necessità di formulare nuove strategie per intervenire sui forti differenziali territoriali che caratterizzano la realtà italiana, come evidenziato nella sezione 2.1.1. A questo scopo occorrono nuovi comportamenti istituzionali che accompagnino l'implementazione del piano nazionale di inclusione 2008-2010, nel quadro di un più ampio completamento dell'assetto federalista delle istituzioni italiane.

Il primo obiettivo è quello di un maggiore coordinamento delle politiche, facilitato da un lato dall'attuale configurazione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, dall'altro, dall'impegno per un maggiore coordinamento con gli altri livelli di governo ed un alto grado di partecipazione delle realtà del terzo settore, delle parti sociali, delle organizzazioni di tutela dei diritti. L'obiettivo è quello di formulare un metodo aperto di coordinamento interno attraverso il quale – anche nelle materie sulle quali le competenze sono decentrate – poter definire obiettivi comuni, target nazionali, condividere le strategie di finanziamento delle azioni, stabilire processi di monitoraggio e controllo dei risultati raggiunti nonché scambio delle buone pratiche. Per raggiungere questo risultato è necessario individuare sedi di confronto integrative rispetto a quelle tradizionalmente deputate al negoziato istituzionale tra Stato, regioni ed enti locali, poiché in esse è ormai consolidata e proceduralizzata un'attività volta principalmente alla ricerca di intese sull'allocazione di risorse o sulla fissazione di programmi di intervento. Per tale ragione è necessario sviluppare e rendere solida una linea di attività ulteriori, partendo da sedi esterne al tradizionale sistema delle conferenze, per sedimentare una vera e propria attitudine istituzionale al coordinamento aperto.

L'obiettivo è quello di passare, nel corso dell'esercizio del piano nazionale di inclusione 2008-2010, da una fase di consolidamento di tavoli informali Stato-regioni-autonomie locali - che nei prossimi mesi svilupperanno una consistente azione di scambio di conoscenze sulle politiche, le strategie, le pratiche gestionali e organizzative che in ciascun ambito territoriale vanno profilandosi - ad una sede permanente di lavoro condiviso, che stabilisca regole ampie di coinvolgimento e partecipazione delle organizzazioni private, delle organizzazioni di tutela dei diritti, delle parti sociali e dei centri di analisi e ricerca, finalizzata al monitoraggio ed alla valutazione delle azioni intraprese sulla base del Rapporto di strategia nazionale e del prossimo Libro bianco del governo in materia di welfare.

Una sorta di agenzia (anche se non nel significato burocratico del termine) che acquisterà di importanza con l'entrata in vigore delle nuove norme in materia di federalismo fiscale. Il completamento dell'assetto federale delle istituzioni italiane richiederà, infatti, un coordinamento costante e progressivo non solo delle dinamiche finanziarie ai fini della gestione del sistema di contabilità nazionale, ma anche dei processi istituzionali a valle che – sulla base di tali assetti contabili – dovranno assicurare livelli omogenei di garanzia dei diritti civili e sociali, attraverso i sistemi di protezione sociale territoriali. Tanto più necessaria questa funzione di coordinamento quanto più l'assetto federale dovrà confrontarsi con un robusto processo di convergenza tra territori con tassi di povertà e livelli di servizi differenti.

In questo quadro si potranno perseguire gli obiettivi di:

- a) individuazione di percorsi condivisi tra il governo, le regioni ed autonomie locali, per la definizione delle priorità nazionali, in coerenza con le priorità definite a livello regionale e comunitario. Tali priorità nazionali dovranno essere formulate in modo tale da garantire a ciascuna istituzione territoriale la piena autonomia in fase di realizzazione del piano;
- b) una programmazione coordinata delle azioni da realizzare prevedendo chiaramente il quadro delle risorse finanziarie destinate al raggiungimento degli obiettivi prefissati;
- c) un adeguato sistema di accompagnamento e monitoraggio, che tenga conto delle modalità di monitoraggio e di informazione eventualmente già definite o in via di definizione;
- d) un'efficace correlazione tra piano nazionale di inclusione sociale e programmazione sociale regionale e locale;
- e) integrazione fra livelli di competenza nel perseguire l'inclusione sociale, con esplicitazione del ruolo delle politiche sociali quali interventi che ricomprendono anche strumenti per l'inserimento lavorativo delle persone svantaggiate;
- f) definizione di livelli essenziali di assistenza quale obiettivo prioritario delle politiche di inclusione sociale al fine di garantire ai cittadini servizi e interventi adeguati dal punto di vista qualitativo e quantitativo determinando adeguate risorse per la loro realizzazione.

Un ruolo rilevante sarà giocato dalle organizzazioni di terzo settore. Un ruolo che non può essere circoscritto alle attività strumentali che esse svolgono, ma deve comprendere anche il

consolidamento e la finalizzazione virtuosa di risorse sociali altrimenti disperse ed inattuabili, risorse di capitale sociale ed umano che esse riescono a mettere al servizio delle comunità nelle quali sorgono e si sviluppano. In questo campo il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha la possibilità di contribuire non solo come soggetto regolatore o finanziatore (compito in buona misura trasferito alle istituzioni territoriali), quanto come un catalizzatore istituzionale, capace di far incontrare e cooperare tra loro sensibilità, culture e capacità, del mondo associativo, delle amministrazioni pubbliche, delle imprese, che finora sono rimasti in buona misura separati e favorendo così il loro consolidamento a livello comunitario, senza insidiare in alcun modo la capacità di autonoma iniziativa di cui le organizzazioni non profit devono essere portatrici.

Infine una sede che permetta di allargare le tradizionali forme di partecipazione alla definizione e alla valutazione delle politiche di welfare a soggetti che tradizionalmente non si qualificano per una missione specifica nel settore ma che, in una logica di responsabilità sociale dell'impresa (RSI) possono essere coinvolti come soggetti che contribuiscono con risorse proprie al potenziamento del sistema: si pensi alle imprese produttrici o distributrici di energia o alla rete di distribuzione di beni alimentari, entrambi coinvolti nell'attivazione della carta acquisti richiamata nella sezione 2.3; ai finanziatori dei programmi di social housing; alla possibilità di promuovere e diffondere esperienze di microcredito e microfinanza sia con obiettivi di creazione di attività di impresa per fasce di popolazione o ambiti territoriali deprivati. Il tema della RSI si articola, in primo luogo, attraverso l'attività di informazione e promozione tesa alla diffusione della cultura della RSI, con particolare attenzione al mondo delle piccole e medie imprese, che maggiori difficoltà possono incontrare nella implementazione di pratiche socialmente responsabili. Allo stesso tempo, deve proseguire l'indispensabile attività di costruzione di luoghi di confronto fra i maggiori portatori d'interesse a livello nazionale, quali, oltre alle stesse imprese, le parti sociali, le organizzazioni della società civile, i consumatori, il mondo dell'università e della ricerca. Inoltre, in un quadro di piena implementazione del principio di sussidiarietà, va perseguita l'azione di cerniera tra il livello comunitario e internazionale, attraverso la fattiva presenza italiana nei diversi tavoli di lavoro e di confronto, e la valorizzazione e disseminazione delle buone pratiche a livello regionale e locale, perseguendo un confronto permanente con queste realtà. Di particolare interesse, in questo senso, diviene anche il continuo lavoro di riflessione e specializzazione sulla redazione dei bilanci sociali da parte delle pubbliche amministrazioni.