



MINISTERO DEL LAVORO
E DELLE POLITICHE SOCIALI

Piano di azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale 2003-2005



**PIANO DI AZIONE NAZIONALE
CONTRO LA POVERTÀ
E L'ESCLUSIONE SOCIALE
2003-2005**

INDICE

■ Cap. 1	Principali tendenze e sfide	pag 1
■ Cap. 2	Analisi dei progressi conseguiti nel piano 2001-2003	pag 10
■ Cap. 3	Approccio strategico, priorità ed obiettivi	pag 27
■ Cap. 4	Misure politiche	pag 32
■ Cap. 5	Accordi istituzionali	pag 41
■ Cap. 6	Le buone prassi	pag 44

1. PRINCIPALI TENDENZE E SFIDE

1. Il quadro generale

1.1 Povertà ed esclusione sociale: gli indicatori di performance

Le condizioni di povertà e di esclusione sociale possono dirsi migliorate nel contesto nazionale, rispetto al quadro presentato nel NAP 2001. L'evidenza più recente in tal senso è rappresentata dall'indicatore nazionale del rischio di povertà - indicatore che rileva di quanto in percentuale la sfera dei consumi per le famiglie si collochi al di sotto della linea di povertà - che ha mostrato per il 2002 i valori più bassi dall'inizio della rilevazione (1997¹), con una riduzione di oltre un punto percentuale nell'incidenza complessiva rispetto all'anno precedente (dal 12 all'11% per le famiglie, dal 13,6 al 12,4% per gli individui). Ma non si tratta dell'unico indicatore che evidenzia un miglioramento.

Come più volte ribadito in ambito comunitario, la povertà e l'esclusione sociale sono fenomeni multidimensionali che vanno considerati sotto diversi punti di vista, non solo quindi quello della povertà economica, ma anche della disuguaglianza della distribuzione dei redditi, della partecipazione all'occupazione, dell'incremento del capitale umano, della coesione regionale, delle condizioni di vita e di salute. Il quadro degli indicatori comunitari adottati nel Consiglio Europeo di Laeken (dicembre 2001) rappresenta un "portafoglio" di indicatori da valutare nel suo insieme, tenendo conto di questi molteplici angoli d'osservazione. Nella Tavola 1 sono riportati i valori degli ultimi due anni disponibili per i nove indicatori primari². Come si può vedere, per tutti gli indicatori la variazione nell'ultimo anno è quella del segno atteso. Il miglioramento complessivo della situazione nel mercato del lavoro ha portato ad una riduzione del tasso di disoccupazione di lunga durata e del numero di persone che vivono in famiglie in cui nessuno lavora. Si sono ridotti i divari regionali nei tassi di occupazione. È diminuita la quota di giovani che hanno abbandonato gli studi prima della fine della scuola secondaria superiore. La speranza di vita alla nascita ha continuato ad aumentare, seppur leggermente.

Le variazioni segnalate nell'ultimo anno non sono da considerarsi episodiche, ma il frutto di una tendenza di più lungo corso. Se si misurano tali tendenze come la variazione percentuale del dato più recente rispetto alla media del triennio precedente (cfr. fig. 1a), si osserva come tutti gli indicatori segnalano un netto miglioramento della coesione sociale nazionale. In particolare, il tasso di disoccupazione di lunga durata si è ridotto del 15%, l'incidenza delle persone che vivono in famiglie senza lavoro e dei giovani senza livello d'istruzione secondario di quasi il 10%, la disuguaglianza dei redditi - misurata come il rapporto tra i redditi del 20% di popolazione più ricco rispetto a quello più povero - di più del 5%³. Per quanto riguarda la povertà, la performance riportata in figura è meno brillante, seppur positiva, ma si tratta di evidenza datata, essendo disponibili per il confronto comunitario solo i dati sui redditi del 1999. Se si guarda all'indicatore nazionale dell'incidenza di povertà, basato sui consumi, il miglioramento nel 2002 rispetto alla media del triennio precedente è di più dell'8%.

Se quindi si può guardare con soddisfazione agli andamenti recenti delle condizioni di povertà ed esclusione sociale, ciò non toglie che il cammino da compiere rispetto alla situazione media dell'Unione Europea sia ancora lungo. Come si può vedere nella figura 1b, in termini di livelli il dato italiano per quanto concerne gli indicatori primari segnala quasi sempre una posizione relativa inferiore rispetto al dato comunitario. Le uniche eccezioni sono l'incidenza delle persone che vivono in famiglie senza lavoro - a testimoniare una struttura del mercato del lavoro per cui tende ad esservi almeno un breadwinner all'interno della famiglia - e la speranza di vita alla nascita - che fa dell'Italia una delle popolazioni più longeve al mondo. Particolarmente ampio è il divario per quanto concerne il tasso di disoccupazione di lunga durata, quasi doppio rispetto a quello medio europeo, che segnala questa come una delle priorità dell'azione di governo non solo per quanto riguarda le politiche del lavoro, ma anche per la lotta all'esclusione sociale (cfr. oltre politiche per la partecipazione all'occupazione). L'andamento del mercato del lavoro è comunque tale da lasciare prevedere una notevole riduzione di questo divario nell'ultimo biennio, non considerato in figura. Un discorso analogo vale per gli indicatori di povertà relativa, il cui recente andamento positivo non è ancora emerso, come detto, nel confronto comunitario basato su evidenza datata. Per quanto riguarda il numero di giovani con basso livello d'istruzione e la coesione regionale, misurata come dispersione dei tassi d'occupazione, già si avverte una maggiore "velocità" di miglioramento rispetto al dato medio comunitario.

¹L'indagine è stata completamente ristrutturata nel 1997, determinando un break nella serie storica.

²In realtà, gli indicatori primari sono dieci, ma vi sono ancora problemi di ordine definitorio per quanto riguarda l'indicatore "stato di salute auto-percepita". Non essendovi ancora una definizione che possa considerarsi affidabile sia dal punto di vista statistico che interpretativo, l'indicatore non è riportato nella documentazione comunitaria.

³Dato relativo al 1999

TAVOLA
1

Indicatori comunitari di povertà ed esclusione sociale

N.°	Ultimo anno disp.	Indicatore comunitario	Valore anno precedente	Valore ultimo anno
1	1999	Rischio di povertà (redditi)	18,0	18,4
1bis	2002	Rischio di povertà (consumi)	13,6	12,4
2	1999	Rischio di povertà persistente	11,2	11,5
3	1999	Intensità della povertà	27,3	26,2
4	1999	Disuguaglianza dei redditi	4,9	4,8
5	2002	Tasso di disoccupazione di lunga durata	5,9	5,3
6	2002	Popolazione in famiglie senza lavoro	8,9	8,5
7	2002	Giovani con basso livello d'istruzione	26,4	24,3
8	2002	Coesione regionale	0,171	0,109
9	2002	Speranza di vita alla nascita	76,7 (m) – 82,8 (f)	76,8 (m) – 82,9 (f)

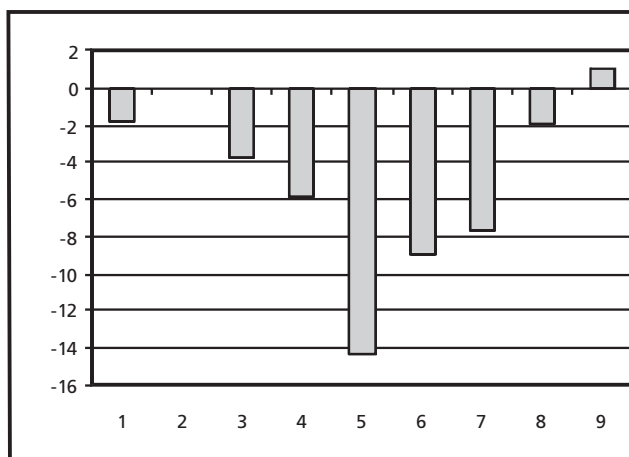
Fonte: Istat

Nota: I dati su povertà e disuguaglianza dei redditi sono basati sul *Panel Europeo delle Famiglie* (ECHP), la cui ultima indagine disponibile è stata svolta nel 2000, con riferimento ai redditi del 1999. L'anno riportato è quello di riferimento dei redditi rilevati (nelle pubblicazioni Eurostat si preferisce convenzionalmente riportare l'anno dell'indagine).

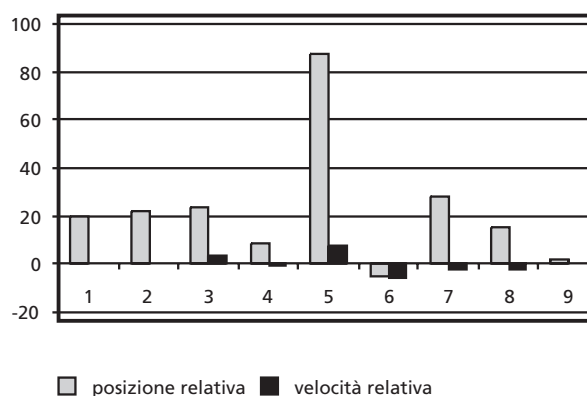
FIGURA
1

Indicatori comunitari di povertà ed esclusione sociale, tendenze e confronto con la UE

a) tendenze italiane (*)



b) confronto con la UE (**)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Note: Gli indicatori sono rappresentati sull'asse orizzontale con riferimento al numero progressivo indicato nella tavola 1. Le elaborazioni sono effettuate con riferimento all'ultimo anno per il quale è disponibile il dato medio comunitario (rispetto alla Tav. 1, l'ultimo anno è il 2001 per il tasso di disoccupazione di lunga durata, la coesione regionale, la speranza di vita).

(*) tendenze misurate come la variazione percentuale del valore dell'ultimo anno disponibile rispetto alla media del triennio precedente.

(**) La posizione relativa è la differenza percentuale del dato italiano rispetto a quello europeo. La velocità relativa è la differenza tra le tendenze nazionali e comunitarie calcolate come al punto (*).

Prima di passare all'analisi in termini generali delle risorse dedicate alla protezione sociale nel contesto nazionale, è opportuno soffermarsi brevemente sul contesto generale in cui i miglioramenti riportati sono avvenuti. Come noto, la congiuntura internazionale è stata negli ultimi anni negativa, con un forte rallentamento della crescita del PIL nei paesi sviluppati. Nel 2002 la crescita del PIL in Europa è stata in media dell'1%, in Italia solo dello 0,4%. L'anno precedente il PIL era comunque cresciuto a tassi inferiori al 2%. In questa situazione congiunturale negativa, però, il mercato del lavoro italiano ha mostrato una sorprendente vitalità. Negli ultimi due anni (aprile 2001 – aprile 2003), e quindi a partire dall'inizio della legislatura, in Italia sono stati creati 684 mila nuovi posti di lavoro. Per la prima volta nella storia del

Paese ci sono più di 22 milioni di occupati. Il tasso di occupazione è cresciuto negli ultimi due anni di quasi due punti, passando dal 54,3% al 56% e portandosi ai valori più alti degli ultimi venti anni. Se si mantiene questo ritmo di crescita, l'ambizioso obiettivo fissato nell'ambito della strategia di Lisbona del 58,5% nel 2005 è pienamente realizzabile. Da rilevare come sia aumentata una fascia dell'occupazione particolarmente critica, quella delle persone in età compresa tra i 55 e i 64 anni, per le quali si è passati da un tasso del 27,6% dell'inizio del 2001 all'attuale 30%. In termini di tassi di disoccupazione si è avuto il miglior risultato negli ultimi dieci anni. La distanza che separava l'Italia dagli altri paesi europei è stata praticamente colmata. In aprile il tasso di disoccupazione italiano è stato dell'8,8%, identico a quello medio dei paesi nell'area dell'euro: è la prima volta che accade a partire dal 1985. Ma anche rispetto all'Unione Europea nel suo complesso la distanza si è ormai ridotta a sette decimi di punto, meno di un terzo di quanto era nel 2000. E' innegabile che al miglioramento complessivo della situazione della povertà ed esclusione sociale in Italia abbiano contribuito questi andamenti del mercato del lavoro, confermando come la partecipazione all'occupazione sia la migliore risorsa per la lotta all'esclusione sociale.

1.2 Indicatori di spesa

La spesa in protezione sociale – comprendendo tutte le istituzioni, sia pubbliche sia private – è stata in Italia nel 2002 pari a 330.265 milioni di euro, pari al 26,2% del PIL. Dato il rallentamento generale dell'economia, la quota della spesa sociale sul totale del reddito prodotto è cresciuta rispetto all'anno precedente di oltre mezzo punto, portandosi sui valori più alti degli ultimi 15 anni. Circa il 93% del totale della spesa sociale – e cioè il 24,4% del PIL – è ad opera delle Amministrazioni pubbliche. L'Italia, comunque, spende meno degli altri paesi europei. Il dato medio per i restanti paesi della UE è di quasi due punti percentuali più alto che in Italia (il 27,1% del PIL contro il 25,2% nel 2000, ultimo anno disponibile per il confronto).

La distribuzione delle prestazioni secondo le diverse funzioni evidenzia la preponderanza della spesa in Italia per le funzioni vecchiaia e superstiti. Nel 2002 si tratta del 62,2% del totale (15,7% del PIL), a fronte del 63,2% del 2000 e del 64% del 1999. Sembra pertanto esservi una leggera tendenza decrescente nella quota destinata a tale funzione, evidenziandosi invece una maggiore crescita nelle spese in sanità, passate in quota del totale delle prestazioni dal 23,8% del 1999 al 26% del 2002. Le quote relative alle altre funzioni – invalidità, famiglia, disoccupazione, abitazione ed esclusione sociale – si mantengono stabili, se si eccettua una riduzione della quota per la funzione disoccupazione dovuta al miglioramento della situazione nel mercato del lavoro. Il confronto con la distribuzione per funzioni nella media della UE mette in luce i limiti noti della spesa in protezione sociale italiana: l'eccessivo peso delle funzioni vecchiaia e superstiti (nella media UE le spese per tali funzioni sono meno della metà del totale, in Italia quasi i due terzi) a scapito delle funzioni "famiglia" (la quota sul totale in Italia è meno della metà rispetto a quella media in Europa), "disoccupazione" (la quota italiana poco più di un quarto di quella europea) e "abitazione" ed "esclusione sociale" (in Italia praticamente irrilevanti). Più in linea con la distribuzione europea invece la quota di spese destinate a sanità e invalidità. Da notare comunque che mentre la quota destinata in Italia a vecchiaia e superstiti, come segnalato, sembra ridursi negli ultimi anni, nella media della UE è in costante seppur lenta crescita sin dal 1993.

Il quadro presentato si basa integralmente sulle definizioni proprie del sistema ESSPROSS, il sistema europeo dei conti della protezione sociale. E' però da segnalare come nel dato ESSPROSS l'istituto del trattamento di fine rapporto (TFR), del tutto peculiare al sistema italiano, viene incluso come prestazione sociale all'interno della funzione vecchiaia. E' dubbio che il TFR possa considerarsi una prestazione sociale (anche secondo le definizioni ESSPROSS) e comunque non si tratta di una prestazione legata alla vecchiaia, essendo liquidata ad ogni interruzione (o anche trasformazione) del rapporto di lavoro. Non si tratta di una questione meramente definitoria e di scarsa rilevanza sul piano quantitativo, giacché le liquidazioni per fine rapporto di lavoro ammontano a circa l'1,3% del PIL⁴.

Quanto alla spesa di carattere tipicamente assistenziale, nel quadro comunitario quello che rileva è la distinzione tra prestazioni cd. means-tested (sottoposte alla prova dei mezzi), cioè vincolate alla condizione di bisogno economico del beneficiario, e prestazioni che sono indipendenti dalle condizioni economiche. Le prime, includendo tra esse le integrazioni al trattamento minimo pensionistico⁵, ammonterebbero al 9,7% del totale delle prestazioni, un dato sostanzialmente in linea con quello medio europeo (10,2%).

Con riferimento in particolare al Fondo nazionale per le politiche sociali, nonostante la situazione economica generale di limitata crescita, l'Italia non soltanto non ha ridotto la dotazione finanziaria del Fondo nazionale per le politiche sociali, ma si è riscontrato un lieve aumento delle risorse ad esso assegnate dalle leggi di finanza pubblica. Nel corso del passato triennio, infatti, il totale generale del Fondo, che rappresenta il principale strumento di finanziamento pubblico delle politiche sociali nel nostro Paese, è aumentato progressivamente, passando da € 508.116.120 nell'anno 2000, a € 1.590.713.072 nell'anno 2001, a € 1.622.889.199 nell'anno 2002. Per l'anno 2003 al Fondo sono state assegnate risorse per € 1.716.555.931⁶.

⁴Per una trattazione esaustiva di questo punto si veda il cap. 7 del *Rapporto di monitoraggio, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Franco Angeli, 2003.

⁵Le integrazioni al trattamento minimo pensionistico non vengono attualmente incluse nel quadro ESSPROSS tra quelle *means-tested*. Anche su questo aspetto si rimanda al cap. 7 del *Rapporto di monitoraggio, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali*, Franco Angeli, 2003.

⁶FNPS istituito con la legge 449 del 27/12/97, art. 59.

2. Principali tendenze

In questa sede si pone un'attenzione particolare su alcuni fenomeni sociali: la caratterizzazione della povertà (vista solo in termini generali nel par. 1.1), l'invecchiamento della popolazione, la mobilità regionale, il mercato del lavoro non regolare, l'integrazione dei soggetti a rischio sociale, lo sviluppo della rete delle associazioni di volontariato e del terzo settore, in quanto hanno una loro notevole incidenza nella formulazione della strategia e degli obiettivi del Piano Inclusion 2003.

2.1 La caratterizzazione della povertà

La principale caratteristica della povertà italiana è quella di essere territorialmente concentrata. Nel Mezzogiorno il tasso di povertà è circa il doppio di quello nazionale, nel Nord è poco più di un terzo. L'analisi dell'incidenza delle povertà secondo la tipologia familiare⁷ evidenzia come siano le famiglie numerose (con almeno tre figli) quelle con la probabilità maggiore di essere povere. In termini dinamici, un deterioramento si rileva anche per le famiglie con meno figli a carico, pur mantenendo un rischio di povertà inferiore (1 figlio) o poco superiore (2 figli) a quello complessivo. All'opposto le persone con la probabilità più bassa di essere povere sono i single – sia giovani che adulti, ma non gli anziani – e le coppie senza figli. Non particolarmente grave sembrerebbe – almeno stando al dato sui consumi, più affidabile statisticamente – la situazione delle famiglie monogenitore, a differenza di altri contesti in cui tale tipologia familiare rappresenta una priorità per la policy nella lotta alla povertà. Gli anziani soli sono più poveri che il resto della popolazione, seppure la loro condizione sembra migliorare secondo i dati più recenti.

2.2 L'invecchiamento della popolazione

L'Italia è uno dei paesi a più elevato invecchiamento al mondo, grazie ai progressivi incrementi della speranza di vita, e al contempo uno dei paesi con livelli di fecondità tra i più bassi in assoluto.

All'inizio degli anni '50 la popolazione italiana ammontava a 47,5 milioni d'abitanti, di cui il 34,6 per cento (16,5 milioni) aveva meno di venti anni e l'8,2 per cento (3,9 milioni) più di sessantacinque. In sintesi: vi erano più di 4 giovani (0-19enni) per ogni anziano (65 e più). Nell'Italia di oggi, dove si contano 57,8 milioni di residenti, i giovani con età inferiore ai venti anni sono scesi a 11,3 milioni (19,6 per cento), mentre gli ultrasessantacinquenni sono saliti a 10,6 milioni, pari al 18,2%.

Se si esamina il processo di invecchiamento negli aspetti di genere, si può osservare che, a causa della differenza nel rischio di morte per uomini e donne nelle età anziane, le donne, soprattutto nelle età più avanzate, mostrano un peso relativo che è marcatamente più elevato; le previsioni per il futuro mostrano un divario fra i sessi che persiste nel tempo, fino a giungere ad una situazione (nel 2041) in cui il peso relativo delle donne ultraottantenni risulta essere pari al 14 per cento ed ancora quasi il doppio di quello dei corrispondenti coetanei maschi (8,8%).

Sulla base delle più recenti stime (tav. 2) la popolazione italiana – dopo aver toccato la sua consistenza massima agli inizi del prossimo decennio – potrebbe scendere nel 2041 alla stessa dimensione registrata attorno alla metà degli anni '70 (55 milioni), ma con una struttura per età già molto alterata: il 15,6 per cento dei residenti potrebbe avere meno di venti anni ed il 33,6 per cento più di sessantacinque; vi sarebbero, dunque, due anziani per ogni giovane e un grande vecchio (80 anni e più) per ogni 9 abitanti. La quota di popolazione anziana (oltre i 65 anni) su quella in età di lavoro è perciò già arrivata in Italia a circa il 30 per cento e, in base alle attuali previsioni demografiche dell'Eurostat, essa è destinata a salire oltre il 65 per cento nel 2050.

TAVOLA 2	La popolazione italiana per grandi classi d'età. 1951-2041 Valori assoluti in migliaia
---------------------	--

Anni	Popolazione						
	Totale	0 - 19	20 - 59	60 e +	65 e +	80 e +	85 e +
1951	47.516	16.462	25.280	5.774	3.895	510	160
1991	56.778	13.308	31.481	11.989	8.700	1.954	728
2001	57.844	11.349	32.457	14.038	10.556	2.389	1.253
2021	58.034	10.230	30.016	17.786	13.882	4.562	2.362
2041	55.044	8.597	24.223	22.222	18.483	6.311	3.557

Fonte: Istat
popolazione riferita al 1 gennaio

⁷Si rimanda per un'analisi nel dettaglio all'appendice statistica.

2.3 La mobilità regionale

Il volume complessivo della mobilità interna in Italia – a partire dal 1962, anno in cui ha raggiunto il picco più alto – è andato progressivamente diminuendo per un trentennio. Il lento declino del fenomeno ha, però, manifestato segnali d'inversione a partire dagli anni Novanta, quando il volume complessivo della mobilità ha ripreso ad aumentare: nell'ultimo quadriennio si è registrata un'emigrazione netta dal Sud al Nord di 290 mila persone. Nella mobilità interregionale nuovamente in crescita in tutto il Paese, si osserva una particolare intensificazione dei movimenti dalle Regioni del Mezzogiorno verso il Nord-Est e il Centro. Nel 2001 si sono registrati consistenti flussi in uscita dalle regioni meridionali; in valori assoluti il saldo è stato pari a – 67,8 mila unità, in lieve aumento rispetto a quello dell'anno precedente (–67,4). I valori più alti del saldo migratorio nelle regioni del Sud si sono presentati in Sicilia, Campania e Puglia. Rispetto alle destinazioni, sono state le regioni del Nord-Est a beneficiare in larga misura dei flussi migratori interni registrando un saldo di +34 mila unità, pari ad un incremento di 3,15 nuovi residenti ogni 1000 abitanti.

2.4 La presenza di popolazione extra-comunitaria

La popolazione straniera legalmente residente in Italia è più che triplicata rispetto alla situazione registrata dieci anni fa (649.000 permessi al 1 gennaio 1992); agli aumenti della presenza straniera determinati dai diversi provvedimenti di regolarizzazione succedutisi negli anni Novanta si è accompagnato un ulteriore incremento dovuto ai flussi di ingresso per ricongiungimento familiare. I dati più recenti relativi ai permessi di soggiorno rilasciati a stranieri in Italia risalgono al 1 gennaio 2002: la presenza complessiva ammonta a 1.362.630 stranieri. Si tratta tuttavia di un dato, con tutta probabilità, non perfettamente coincidente con la realtà attuale della presenza degli stranieri nel nostro Paese. Questo per due ordini di motivi:

- il numero di permessi di soggiorno rilasciati non permette di valutare la presenza dei minori stranieri in Italia, poiché i minori infraquattordicenni, per legge, non sono titolari di un permesso di soggiorno autonomo ma sono iscritti nel permesso di uno dei genitori. La presenza di minori stranieri in Italia è attualmente stimata attorno alle 300.000 unità;
- la legge 189/2002 e il successivo decreto legge n. 195 del 9 settembre 2002, convertito in legge n. 222/2002, hanno consentito la regolarizzazione di rapporti di lavoro subordinato instaurati di fatto da datori di lavoro italiani con cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno a condizione che i lavoratori stranieri risultassero occupati nei tre mesi precedenti all'entrata in vigore della legge (settembre 2002). Facendo ricorso a tale possibilità, sono state presentate nel 2003 più di 700.000 domande di regolarizzazione di lavoratori extracomunitari.

La crescita della popolazione extracomunitaria rende sempre più pressante l'esigenza di riconsiderare le politiche di integrazione sociale anche sulla base delle numerose sollecitazioni provenienti dal diritto comunitario. Da questo punto di vista, il Governo italiano è stato uno dei primi quattro paesi ad aver dato attuazione alla direttiva n. 2000/43 che introduce il principio della parità di trattamento indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, prevedendo la costituzione ad hoc di un Ufficio anti-discriminazioni presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2.5 Il mercato del lavoro non regolare

Con il termine mercato del lavoro sommerso si indicano forme diverse di attività e di condizioni di lavoro. Il lavoro sommerso è una realtà pluridimensionale, di difficile quantificazione e assai mutevole nel tempo. Si tratta di un fenomeno che – come rilevato nel recente Consiglio informale dei ministri del lavoro e delle politiche sociali di Varese (19-12 luglio 2003) – deve essere affrontato con politiche diversificate, ed il cui superamento consente un miglioramento della qualità e della produttività del lavoro e contribuisce al rafforzamento delle politiche di coesione ed inclusione sociale. Attualmente lo sviluppo dell'economia sommersa nella società italiana è assai differenziato sia sul lato dei datori di lavoro che dei lavoratori. In generale il lavoro sommerso è presente – oltre che nei settori tradizionali e tipici di questo mercato (turismo, edilizia, tessile ecc) – anche in agricoltura, servizi e nell'economia sociale; pur essendosi ridimensionata la portata strutturale del sommerso, è ancora diffuso soprattutto in alcuni contesti territoriali del Mezzogiorno: il numero dei lavoratori irregolari nel sud del paese è particolarmente elevato in alcuni rami di attività, fino a raggiungere la metà degli occupati⁸.

La stima complessiva del sommerso a livello nazionale parla di un valore di circa il 22,3%; a questo dato vanno aggiunte le aziende che fanno uso di manodopera irregolare (17,8%) o aziende che ricorrono sistematicamente all'evasione fiscale e contributiva.

⁷Fonte: Rapporto Svimez 2002 sull'economia del Mezzogiorno.

⁸Banca d'Italia, relazione annuale, 2003.

2.6 L'integrazione di soggetti sociali a rischio d'esclusione: le persone con disabilità

Le persone con disabilità sono circa 2.615.000 (dati 2000), pari quasi al 5% della popolazione di sei anni e più che vive in famiglia. Si stima un numero di bambini disabili fra zero e cinque anni pari a circa 43.600 unità. Per quanto riguarda la stima delle persone con disabilità che vivono in residenze, e non in famiglia, si può parlare di 165.538 persone con disabilità o anziani non autosufficienti ospiti nei presidi socio-assistenziali.

Nonostante le innovazioni legislative in tema di inserimento lavorativo (L. 68/99) e le numerose iniziative attivate anche grazie a progetti e finanziamenti europei, ad oggi i livelli di occupazione delle persone con disabilità sono ancora piuttosto bassi (tasso di occupazione del 21 per cento). Le donne con disabilità sono notevolmente svantaggiate rispetto agli uomini: le prime hanno un tasso d'occupazione dell'11 %, i secondi del 29 %.

La condizione familiare è diversificata: il 28 per cento vive solo, in prevalenza anziani; il 26 per cento delle persone con disabilità fino a 44 anni è coniugato (contro il 47 per cento dei non disabili). La condizione di disabilità fra i giovani comporta una loro permanenza nel nucleo d'origine; si riscontra così che il 34 per cento delle persone con disabilità d'età compresa tra i 25 e i 44 anni vive con i genitori (rispetto al 19 per cento dei non disabili), e che il 17 per cento delle persone con disabilità della stessa età vive con un solo genitore (rispetto al 6 per cento dei non disabili). Questo implica verosimilmente una situazione di maggiore necessità economica e, talvolta, di maggiore disagio.

La scuola, dopo la famiglia, è l'istituzione che accoglie per tanto tempo la persona con disabilità. La scuola italiana accoglie nelle sue classi in pratica tutti i bambini e le bambine senza alcuna distinzione di disabilità.

2.7 Lo sviluppo del volontariato, del terzo settore e della cooperazione sociale

Nel corso degli ultimi cinque anni la galassia del mondo del volontariato, del Terzo Settore e della cooperazione sociale è andata aumentando numericamente (sia relativamente al numero di organizzazioni, che di occupati e di volontari), sviluppando le aree ed i settori d'intervento ed il suo ruolo d'attore centrale per le politiche sociali.

Si tratta di un settore che si caratterizza per la presenza di una pluralità di attori ed organizzazioni diffuse a livello territoriale in modo capillare; da un primo quadro schematico si rileva l'esistenza di circa 230.000 istituzioni, in cui operano a diverso titolo circa cinque milioni di persone, un vasto mondo comprendente:

- **le associazioni** circa 202.000 che occupano circa 281.000 persone retribuite, che vedono la presenza di oltre tre milioni di persone non retribuite;
- **le organizzazioni di volontariato** circa 26.000, in cui sono presenti circa 50.000 operatori retribuiti cui si aggiungono attorno al milione di volontari;
- **le cooperative sociali** distribuite sul territorio nazionale che assommano a circa 7.000, composte di 196.000 soci ordinari e 16.000 volontari;
- **le fondazioni bancarie** (3000), cui fanno capo circa 100.000 persone;
- **le organizzazioni non governative** (ONG) il cui numero raggiunge le 170 unità, con oltre 15.000 volontari;
- **altre organizzazioni ed istituzioni**, classificabili in quest'area, i cui soci ordinari sono circa 200.000 e circa 16.000 volontari; i soggetti svantaggiati che operano in queste organizzazioni sono stimabili in 22.000;
- **le imprese sociali** che si sviluppano all'interno della rete associativa e del no-profit, che appaiono dotate di notevole vitalità⁹.

Esiste, inoltre, una solidarietà diffusa a livello territoriale: le reti del dono non organizzato e dell'aiuto informale.

Annualmente 231 milioni d'ore d'aiuto sono erogate a vario titolo a persone non conviventi, un modo d'aiuto reciproco che coinvolge circa 20.000 persone.

3. Assetto istituzionale

La lotta contro l'esclusione sociale richiede un sistema di politiche sociali fondato sulla molteplicità dei livelli e degli attori e su di una matrice di sussidiarietà, dove ciascun attore partecipa e crea le condizioni ideali per il conseguimento degli obiettivi generali.

Dal punto di vista dell'organizzazione del sistema nazionale è in fase di definizione la revisione dell'attuale sistema – alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione – al fine di stabilire chiaramente ruoli, compiti e responsabilità dei vari attori, nonché le modalità di utilizzo e di impiego degli strumenti oggi previsti per l'attuazione delle politiche sociali. Allo stesso tempo, come anche prefigurato dal Libro Bianco sul Welfare, si intende trasferire a livello nazionale il metodo di coordinamento aperto quale strumento per una gestione dinamica delle politiche sociali e per una piena valorizzazione del principio di sussidiarietà.

⁹Per una analisi del volontariato, si veda Istat, Rapporto annuale, 2002.

La Legge Costituzionale n.3/2001 – che ha ridefinito gli ambiti delle competenze istituzionali del Paese operando una consistente riforma del Titolo V della Costituzione e riformando l'art.117 – ha introdotto importanti principi, alla luce dei quali sono definite le competenze normative tra Stato e Regioni e le competenze esclusive delle Regioni su numerose materie, in particolare:

- **L'Amministrazione centrale assume un ruolo di "regolazione" per garantire sia la coerenza degli indirizzi delle varie politiche "macro" sia l'attuazione di regole comuni per tutti gli attori nel sistema.**
- **allo Stato è riservata la determinazione dei principi fondamentali per la legislazione concorrente;**
- **allo Stato è riservata la determinazione dei livelli essenziali relativi alle prestazioni in materia di diritti sociali e civili garantiti su tutto il territorio nazionale;**
- **l'iniziativa legislativa è attribuita alle Regioni in via esclusiva per le politiche sociali e la formazione professionale e in via concorrente quali ad esempio lavoro e sanità;**
- **l'iniziativa legislativa è attribuita alle Regioni, anche sulle materie a competenza congiunta;**
- **riconosce la competenza diretta delle Regioni nei rapporti con l'Unione Europea per gli aspetti di specifica competenza regionale, in merito ai quali l'ordinamento comunitario costituisce in ogni modo un vincolo per la legislazione regionale.**

Il sistema, che si fonda ora su nuovi rapporti tra centro e periferia, supera i vecchi sistemi di coordinamento gerarchico e punta a favorire procedure decentrate, basate su relazioni di tipo cooperativo e sulla condivisione di obiettivi.

Per questo motivo è attivo un confronto con le Regioni e le autorità locali, volto a creare le condizioni per un sistema di politiche sociali che – tenendo conto della molteplicità dei livelli e degli attori – sia il risultato di un processo di innovazione profonda nei rapporti tra le istituzioni e possa dare concretezza al principio di sussidiarietà.

3.1 Le sfide

L'esclusione sociale è un concetto multidimensionale che può essere definito con riferimento ad aspetti diversi da quelli legati al reddito quali: la situazione relativa rispetto alla capacità di disporre di beni e servizi ritenuti essenziali; la partecipazione, il coinvolgimento e l'integrazione sociale; circostanze e processi che determinano l'incapacità di libera autodeterminazione di aspetti fondamentali della vita; la stratificazione a più livelli (individuale, familiare, ecc.) dei processi d'esclusione.

Ne consegue che anche il sistema di *welfare* si deve sviluppare mediante una politica integrata, decentrata, basata sulla partnership e la plurisetorialità. Un approccio misto che prevede politiche universali e preventive, politiche curative orientate verso specifici gruppi, interventi diversificati a livello nazionale, regionale e locale.

In coerenza con le Conclusioni del Consiglio Europeo di Lisbona, l'Italia intende rafforzare l'integrazione tra politica sociale, politiche del lavoro e politiche macro-economiche, in un quadro di sviluppo economico e sociale bilanciato e sostenibile. Il riconoscimento di questa stretta connessione appare fondamentale e funzionale per fronteggiare le più recenti sfide europee e per creare un *welfare* attivo, dinamico, e solidale. La lotta contro l'esclusione sociale, in favore di un protagonismo di individui e famiglie, non costituisce solo un impegno etico ma è un pre-requisito essenziale per lo sviluppo del nostro Paese nel contesto della crescente competitività internazionale. Un paese può fronteggiare i ritmi incalzanti della sfida mondiale soltanto se dispone di un tessuto sociale coeso e reattivo.

In questo quadro, le politiche familiari assumono un ruolo fondamentale a carattere trasversale. Esse cioè ispirano una parte significativa degli interventi che il Governo intende attuare nel corso del prossimo triennio. Il Libro Bianco del Welfare riconosce alla famiglia il ruolo di volano per lo sviluppo della coesione sociale, ed individua in questa istituzione il fattore decisivo per i processi d'inclusione sociale, per il mantenimento delle relazioni tra generazioni, lo strumento di contrasto ai fenomeni di disgregazione sociale.

Il fatto che solo una quota marginale delle prestazioni di assistenza sia coperto dal sistema pubblico, o dal Terzo Settore, è un esempio evidente del carico che la famiglia è costretta a sopportare per garantire solidarietà nei confronti dei soggetti più deboli del sistema. La famiglia non è dunque solo una somma di individui, ma anche e soprattutto un luogo in cui la rete relazionale è base per la gestione comune delle risorse. Va dunque riconosciuto il suo ruolo di soggetto protagonista del *welfare*. Di fronte ad elementi crescenti di fragilità (come quello demografico), l'ampliamento dei servizi in favore della famiglia è condizione necessaria ma non sufficiente. Il sostegno alle responsabilità familiari non è una "politica di settore", quanto piuttosto il risultato di una molteplicità di interventi che ne riconoscono il ruolo di vero e proprio "attore di sistema".

In questa prospettiva, dunque, si inquadrano le aree d'intervento del Piano Nazionale per l'Inclusione Sociale 2003-2005.

3.2 L'ingresso nella vita e nel mondo del lavoro

L'obiettivo di favorire l'inserimento nella vita e nel mondo del lavoro promuovendo la qualità della vita dell'infanzia e dell'adolescenza, nonché l'integrità della famiglia.

Le azioni individuate per il conseguimento di tali obiettivi sono:

- attuare politiche di sostegno alla natalità;
- realizzare misure di prevenzione del disagio minorile e del maltrattamento;
- mettere in atto politiche per una migliore conciliazione dei tempi professionali, familiari e sociali;
- dare maggiore attenzione all'interazione scuola-famiglia;
- promuovere misure di organizzazione del tessuto urbano per aumentare la qualità della vita; incentivare l'assistenza all'infanzia e all'adolescenza nel campo psico-pedagogico (consultori – centri per le famiglie) e socio-educativo (asili, scuole, percorsi nei contesti della comunità locale); continuare la lotta allo sfruttamento del lavoro minorile;
- realizzare misure per favorire l'inserimento dei giovani nelle varie fasi della vita sociale, anche attraverso programmi di mobilità giovanile a livello internazionale e facilitazioni per l'ingresso nel mondo del lavoro, in un contesto di raccordo formazione-lavoro;
- attuare misure particolari per le categorie più deboli (immigrati, famiglie mono-parentali, detenuti, ex detenuti, ecc.);
- sostenere e aumentare misure rivolte alle persone con disabilità.

3.3 Il diritto ai servizi universali mediante una nuova solidarietà

Per sviluppare il diritto di tutti al "servizio universale" (servizi di base sociali e servizi di base in senso allargato), mediante anche l'attivazione di reti di solidarietà formali ed informali, l'Italia intende:

- definire un nuovo quadro normativo che comprenda misure particolari di defiscalizzazione, voucher e strumenti analoghi per migliorare le condizioni d'accesso ai servizi;
- introdurre, nel quadro di servizi liberalizzati, nuove garanzie per l'accesso alle prestazioni, da ricompensare sotto la voce di servizio universale a beneficio del gestore del servizio stesso;
- migliorare e incrementare – nel settore dei servizi sociali di base – l'attivazione delle reti di solidarietà delle reti di mutuo aiuto familiare, promuovendone l'interazione e l'integrazione con gli attori già presenti, siano essi pubblici o privati;
- promuovere l'integrazione dell'innovazione tecnologica e il sostegno alla creazione di strutture apposite di formazione per gli attori e gli utenti dei servizi;
- attuare misure particolari per le categorie più fragili, con particolare attenzione ai servizi legati al diritto all'alloggio;
- predisporre, in questo contesto, misure particolari di sostegno per famiglie di nuova costituzione, anche in forma di aiuti all'acquisto;
- attuare azioni di lotta alla dispersione scolastica.

3.4 L'inclusione sociale

L'obiettivo è attuare percorsi per l'inclusione sociale rivolti alle diverse fragilità sociali ed alle fasce in condizione di marginalità o a maggiore rischio di esclusione, promuovendo azioni per il loro reinserimento e l'attivazione di reti di ultima istanza. Ciò attraverso:

- l'attivazione di misure atte al reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti interessati, individuando in modo specifico gli elementi collegati a condizioni derivanti da carenza di opportunità lavorativa o a peculiari fragilità sociali;
- l'identificazione delle "poverty traps" più comuni e l'individuazione delle misure diverse per il loro ridimensionamento;
- la definizione di misure particolari per le categorie più fragili (immigrati, anziani, famiglie con assenza totale di reddito ecc.).

3.5 L'autonomia psico-fisica

L'Italia identifica quale obiettivo prioritario la partecipazione alla vita sociale ed al godimento dei diritti e delle opportunità per tutti quei soggetti che presentano situazioni di limitazioni alla loro autonomia fisica e psichica. Perciò è compito del Governo:

- sviluppare programmi e progetti che aiutino le persone con disabilità all'inserimento nel contesto produttivo del paese, garantendo pari opportunità nell'accesso al lavoro e alla formazione, situazioni di non discriminazione nei luoghi di lavoro, assicurando il diritto di accesso all'assistenza in modo da permettere una piena realizzazione delle potenzialità individuali;
- attivare reti di assistenza per una migliore gestione della dipendenza fisica in condizione di trattamento domiciliare, con particolare enfasi all'iniziativa organizzata delle famiglie;
- implementare, con riferimento all'attivazione di reti familiari di assistenza, misure di sviluppo di nuovi strumenti di so-

stegno finanziario come i "buoni" e i "voucher";

- definire standards comuni per abilitare al trattamento delle malattie croniche e della dipendenza; promuovere la diffusione delle buone prassi, l'incentivazione e lo sviluppo della ricerca applicata e delle innovazioni gestionali per migliorare l'efficienza globale del sistema;
- sviluppare il trattamento delle situazioni di disabilità e non autosufficienza, anche in termini di maggior equità nelle prestazioni socio-sanitarie nonché economico-finanziarie, mediante la messa a punto di una nuova e più adeguata definizione delle situazioni di disabilità, da raggiungere attraverso l'introduzione di classificazioni già adottate a livello internazionale.

3.6 La coesione sociale

Un obiettivo fondamentale è costituito dalla promozione della coesione sociale degli individui e delle famiglie mediante la costituzione di reti capaci, da un lato, di attivare la solidarietà intergenerazionale e, dall'altro, di favorire l'inclusione di soggetti e gruppi a rischio di esclusione. A tal fine si ritiene importante:

- sviluppare reti di solidarietà formali ed informali che incentivino il contatto e la solidarietà intergenerazionale, da attivare in particolare attraverso le iniziative delle famiglie;
- al fine di valorizzare la coesistenza tra generazioni come strumento di scambio sociale e di mutuo arricchimento, saranno oggetto di particolare valorizzazione esperienze pilota finalizzate ad attivare la prossimità abitativa di generazioni diverse, tramite una politica mirata dell'alloggio;
- integrare le comunità di immigrati legali nel tessuto sociale e normativo del Paese ospitante;
- reinserire soggetti ad alto rischio di esclusione sociale nella normale rete relazionale, lavorativa e formativa.

3.7 Misure di carattere orizzontale

Per garantire la messa a punto di una serie di strumenti atti a favorire l'esecuzione delle misure di cui ai punti precedenti e la loro verifica, si ritiene prioritario:

- il potenziamento delle iniziative a favore dell'occupazione e dell'inclusione sociale attraverso gli strumenti della programmazione negoziata, in partenariato con le Autonomie locali e le Parti sociali;
- lo sviluppo di un sistema d'istruzione e di *long life learning* come strumento d'inclusione sociale;
- lo sviluppo delle politiche del lavoro e la flessibilizzazione del mercato come strumenti per l'inserimento lavorativo dei giovani, delle donne ed il mantenimento al lavoro della popolazione over 55 e delle fasce deboli;
- l'attivazione di un complesso d'iniziativa volte alla regolarizzazione del lavoro sommerso, finalizzate a ridurre l'illegalità, a sviluppare attività lavorative più eque e a riacquisire nuove risorse per le politiche economiche e sociali;
- il potenziamento di un sistema di indagini sociali – mediante accordi quadro, in particolare con l'Istat – sia sul piano della popolazione che su quello dei servizi formali e informali, finalizzato alla produzione con cadenza almeno quinquennale di informazioni statistiche ufficiali, su direzione e consistenza delle reti di solidarietà, intreccio con l'utilizzo dei servizi privati e pubblici, caratteristiche dei caregivers e delle famiglie che ricevono aiuti informali;
- l'attivazione di sistemi nazionali e regionali di osservazione e monitoraggio delle politiche sociali;
- l'attivazione di un sistema nazionale di monitoraggio delle politiche formative.

2. ANALISI DEI PROGRESSI CONSEGUITI NEL PIANO 2001 – 2003

1. I mutamenti dell'architettura istituzionale

Nonostante il profondo mutamento intervenuto nell'architettura istituzionale del Paese – che ha parzialmente impedito una completa attuazione delle previsioni contenute nel precedente Piano – occorre sottolineare che, con la riforma del Titolo V della Costituzione, alcuni dei principi della legge 328/00, che ne costituiva l'ossatura principale, hanno ricevuto riconoscimento e legittimazione costituzionale:

- allo Stato è conferito il compito di definire le prestazioni essenziali socio-assistenziali (i diritti sociali sono equiparati a quelli civili e si attribuisce allo Stato il fondamentale compito di definire gli standard essenziali delle prestazioni volte ad affermare tali diritti);
- alle Regioni sono demandate le funzioni di programmazione, coordinamento ed indirizzo degli interventi sociali con il concorso degli E.E.L.L. e la verifica della rispettiva attuazione sul territorio (sussidiarietà verticale) e di valorizzazione del privato sociale e del Terzo settore, in materia di programmazione e realizzazione dei servizi e degli interventi sociali (sussidiarietà orizzontale);
- alle Province compete l'attività di analisi sui bisogni, sulle risorse e sull'offerta assistenziale;
- ai Comuni spettano funzioni amministrative in materia d'interventi sociali;
- ai Comuni, agli organismi del Terzo settore e alle forme rappresentative della società civile, competono la realizzazione delle prestazioni e della rete dei servizi, in una forma di sussidiarietà orizzontale, che vede concorrere tutta la collettività nella realizzazione del nuovo *welfare*.

Il nuovo quadro normativo, pertanto, ha consentito alle Regioni e alle P.A. di svolgere un ruolo cruciale nella programmazione di strategie e nella messa in atto d'interventi d'integrazione socio-lavorativa delle categorie svantaggiate, attraverso il raccordo delle politiche di *welfare* con le politiche attive per il lavoro e per lo sviluppo locale e le politiche di pari opportunità. Le attribuzioni legislative – in materia di lavoro, istruzione e formazione professionale – hanno così portato ad una maggiore incisività delle azioni per l'inclusione, rendendole più adeguate alle esigenze derivanti dai fabbisogni locali della popolazione e alle dinamiche dei mercati del lavoro. Vengono di seguito evidenziate le principali differenze a seguito della riforma costituzionale; può essere utile, in questa sede, evidenziare le differenze tra oggi e ieri, prima di passare alla ricognizione di quanto realizzato rispetto alle previsioni del precedente NAP.

La legge 328/00 prima della riforma del Titolo V

- Al Fondo Nazionale per le Politiche Sociali affluiscono risorse finalizzate, le modalità e le procedure di spesa sono stabilite dal Governo centrale.
- Il Governo adotta un Piano nazionale d'interventi che fornisce le linee di indirizzo a livello nazionale.
- A livello centrale si elaborano anche alcuni Piani nazionali settoriali, dedicati ad alcune categorie specifiche.
- I Piani regionali sono costruiti sulla base delle linee d'indirizzo fornite dal Piano Nazionale, d'intesa con i Comuni.
- I Piani di zona sono elaborati dai Comuni associati sulla base delle indicazioni e delle linee d'indirizzo regionali.
- Esiste un solo Sistema informativo centralizzato.

La legge 328/00 dopo la riforma del Titolo V

- Il Fondo per le politiche sociali è costituito da risorse finanziarie indistinte ed è gestito interamente dalla Regioni, che allocano le risorse in base alle priorità del territorio. Il 10% delle risorse, per il 2003, è finalizzato a favore dei nuclei familiari. La spesa sociale è monitorata dal Governo.
- Lo Stato ha il compito di definire i diritti civili e sociali e quindi i livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali.
- Nell'ambito dei livelli essenziali lo Stato emana anche Piani Settoriali.
- Le funzioni di programmazione, coordinamento ed indirizzo passano alla Regioni, con il concorso degli Enti Locali. Le funzioni di indirizzo e di programmazione sono esercitate dalle Regioni tramite i Piani Regionali.
- I Comuni, tramite i Piani di Zona, definiscono le priorità sociali dei loro territori e amministrano la spesa sociale.
- Si istituiscono Sistemi Informativi a livello provinciale e regionale che si raccordano con il sistema di monitoraggio nazionale.

2. Attuazione delle misure relative agli obiettivi individuati

Tenendo in considerazione i mutamenti strutturali sopra descritti, si evidenziano i progressi compiuti e le azioni intraprese nel passato biennio, sia a livello nazionale sia a livello regionale, in conformità a quanto programmato nel 2001 relativamente alle seguenti aree tematiche:

1. l'approccio coordinato e integrato: l'attuazione della legge 328/2000;
2. il promuovere la partecipazione all'occupazione;
3. l'accesso di tutti alle risorse, ai beni e ai servizi;
4. il prevenire i rischi d'esclusione sociale;
5. l'agire sui gruppi più vulnerabili;
6. le strategie comunitarie attraverso Equal e le iniziative finanziate dal F.S.E;
7. le politiche di sviluppo locale;
8. mobilitazione dell'insieme degli attori;
9. le politiche di pari opportunità.

2.1 Approccio coordinato ed integrato: l'attuazione della legge 328

In termini di attuazione la legge quadro sull'assistenza ha prodotto risultati positivi.

A seguito della sua entrata in vigore il Governo ha provveduto ad emanare alcuni decreti attuativi previsti dalla stessa legge, in particolare:

- **DM 21 maggio 2001 n. 308**, recante regolamento concernente i Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'art.11 della legge 328/2000;
- **DPR. 3 maggio 2001**, recante Approvazione del Piano nazionale degli interventi e servizi sociali per il triennio 2001-2003, in attuazione dell'art.18 della legge 328/2000;
- **D.lg. 4 maggio 2001 n. 207**, recante Riordinamento del sistema delle Istituzioni Pubbliche di Assistenza e Beneficenza, a norma dell'art.10 della legge 328/2000;
- **DPCM 30 marzo 2001**, recante Atto di indirizzo e coordinamento sui rapporti Regioni - Enti Locali – Terzo settore, in attuazione dell'art.5 della legge 328/2000;
- **DPCM**, per l'istituzione della Commissione di indagine sulla esclusione sociale di durata triennale, in attuazione dell'art.27, comma 4, della legge 328/2000.

Il Governo ha predisposto inoltre la Relazione da presentare al Parlamento sullo stato di attuazione della legge quadro, come previsto all'articolo 18 comma 5 della legge stessa.

Oltre alle normative precedentemente riportate si è proceduto allo sviluppo di interventi per:

- **il funzionamento del sistema** (dotazione finanziaria del Fondo nazionale, riparto regionale e finalizzazioni, definizione dei livelli essenziali di assistenza, monitoraggio della spesa);
- la definizione dei livelli essenziali di assistenza previsti dalla legge n. 328/00.

Dalla fine del 2002 sono attivi tavoli tecnici tra Stato e sistema delle autonomie e tra Stato e Parti sociali e no-profit, per arrivare ad una classificazione standard delle prestazioni sociali erogate nei diversi ambiti territoriali. Entro la fine dell'anno corrente saranno messi a punto:

- lo strumento normativo per la definizione dei livelli essenziali;
- l'identificazione delle risorse finanziarie;
- i meccanismi di esigibilità delle prestazioni contenute nei livelli;
- le aree di compartecipazione con le Regioni e gli Enti Locali;
- alcuni assetti organizzativi sui quali sperimentare direttrici d'innovazione.

A livello regionale e locale, molto è stato realizzato com'è possibile evincere dalle tabelle riepilogative di seguito riportate, (allegato 2 Piano d'azione nazionale contro la povertà e l'esclusione sociale) che mostrano le linee di sviluppo ed attuazione della legge 328 negli anni 2001-2003. In particolare, come riportato in appendice, passi avanti sono stati fatti, in fase di **programmazione-progettazione**:

- nella maggior parte delle Regioni sono stati predisposti i piani sociali, forniti di normativa e linee guida;
- nella maggior parte delle Regioni sono stati definiti gli ambiti ed i piani di zona;
- nella maggior parte delle Regioni è stata attuata o è in fase di attuazione la normativa di recepimento della legge 328;
- in alcuni contesti sono stati predisposti Piani socio-sanitari per una forte integrazione tra il sociale e il sanitario;

- in alcune Regioni sono stati elaborati testi unici di riforma del *welfare* regionale, e altre Regioni stanno prevedendo un percorso di definizione dello stesso;
- è in corso da parte delle Regioni anche la regolamentazione dei rapporti tra Regioni, Enti Locali e Terzo settore in merito all'affidamento dei servizi.

In alcune Regioni inoltre:

- è stata attivata la normativa transitoria o la regolamentazione;
- è stata avviata la formulazione d'indirizzi e criteri per la selezione dei soggetti per l'affidamento degli interventi e servizi;
- è stato avviato il riordino delle IPAB (Istituti per la previdenza, assistenza e beneficenza);
- numerose Regioni hanno già individuato criteri di regolazione per l'autorizzazione di strutture residenziali e semiresidenziali, altre sono in fase di studio;
- tutte le Regioni hanno predisposto leggi regionali d'attuazione della legge 68/99 sull'inserimento lavorativo delle persone con disabilità²;
- tutte le Regioni possiedono, o stanno predisponendo, un Osservatorio regionale per le politiche sociali o un Sistema Informativo per le fasi di monitoraggio e valutazione previste dalla legge 328/00;
- alcune Regioni si sono dotate, inoltre, di specifici Osservatori tematici.

Fasi d'attuazione della legge 328/00

Prima fase: anni 2000 e 2001, finanziamento per particolari settori di intervento – minori, persone con disabilità gravi, famiglie, anziani, tossicodipendenti – consolidando i servizi di settore, tralasciando la strategia organizzativa di un assetto territoriale di risposta polivalente ai bisogni dei cittadini.

Seconda fase: anno 2002-2003, le Regioni hanno superato la settorialità per definire e indirizzare i piani di zona (intesi per Zona l'aggregazione tra più Comuni che conta una media di 60.000 abitanti e che, in linea di massima, coincide con il "distretto sanitario", unità territoriale di decentramento dell'Azienda Sanitaria). Questo ha coinciso con un finanziamento indistinto da parte dello Stato, fatta salva la destinazione del 10% come sostegno alla natalità e alle giovani coppie per l'acquisto della prima casa.

Terza fase: dal 2004 al 2005, si procederà ancora con finanziamento indistinto consolidato e integrato da ulteriori risorse, per consentire l'applicazione dei livelli essenziali d'assistenza.

Per quanto riguarda i Piani di Zona, uno degli aspetti determinanti della legge 328/00 è quello dello "sviluppo della programmazione locale" intesa non solo come politica dei servizi sociali, ma come sviluppo di tutto il tessuto comunitario: dalla scuola, al lavoro, alla messa a disposizione di opportunità che colleghino la lotta all'esclusione alla qualità della vita, per tutta la popolazione di riferimento e particolarmente per le fasce deboli. La maggioranza delle Regioni ha avviato – e in parte concluso – la prima annualità, relativa allo sviluppo dei Piani di Zona.

2.2 Promuovere la partecipazione all'occupazione

1. Evoluzioni normative

a) Le normative sul mercato del lavoro

Nel febbraio 2003 il Parlamento ha approvato una **legge di delega al Governo per l'attuazione del disegno riformatore del mercato del lavoro**, contenuto nel Libro Bianco dell'ottobre 2001 e condiviso dal Governo italiano con le Partecipazioni sociali attraverso la sottoscrizione del Patto per l'Italia.

Le misure contenute nello schema di decreto attuativo, ora in discussione al Parlamento, hanno come obiettivo prioritario:

- l'innalzamento del tasso di occupazione delle donne e, in generale, di tutte le categorie di persone a rischio d'esclusione sociale: esse, infatti, si prefiggono di garantire a tutti le medesime opportunità di accesso ad un'occupazione regolare e di buona qualità. Misure specifiche sono previste per gruppi di lavoratori svantaggiati. In relazione al profilo delle pari opportunità, al fine di favorire, in particolare, l'inserimento o il reinserimento al lavoro delle donne, sono proposte misure che agevolano l'accesso al lavoro a tempo parziale e ad altri contratti ad orario modulato, in un'ottica di conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro e di vita, in un'ottica di flessibilizzazione del mercato del lavoro.

¹Si veda l'allegato II. 7 al Piano nazionale di Inclusione Sociale 2003-2005

²Si veda il prospetto riepilogativo delle leggi regionali in attuazione della Legge 68/99, allegato 5 del Piano regionale 2003-2005, allegato al testo

Al fine di estendere le tutele dal rapporto di lavoro al mercato del lavoro, il provvedimento presenta un insieme organico di misure volte ad assistere chi cerca lavoro, potenziando la rete dei servizi pubblici e privati. L'intervento dei privati è ricondotto ad un impianto autorizzatorio unitario, mentre il nuovo sistema del collocamento pubblico – messo a regime nel dicembre 2002 (D. Lgs. 297/2002) – costituirà la spina dorsale di un moderno mercato del lavoro accessibile a tutti in condizioni di pari opportunità. La semplificazione delle procedure di collocamento, lo sviluppo di interventi di orientamento e tutoraggio e incontro domanda offerta assieme all'apertura regolata agli operatori privati, consentiranno il potenziamento delle azioni di prevenzione della disoccupazione e la massima efficacia dei servizi, attraverso un modello che contempla la cooperazione, la competizione – tra operatori pubblici e altri operatori, pubblici, privati o convenzionati e accreditati dalle Regioni – e lo sviluppo di una rete complessa di agenzie per l'incontro domanda-offerta, nella quale i Centri per l'impiego diverranno nodi strategici.

Il provvedimento interviene, inoltre, sul sistema formativo mediante due strumenti privilegiati:

- **il contratto di apprendistato**, anche nella prospettiva di una formazione in alternanza che raccordi i sistemi dell'istruzione e della formazione professionale;
- **il nuovo contratto d'inserimento** (ex contratto di formazione e lavoro), reso compatibile con la normativa comunitaria in materia di incentivi all'occupazione, (per questo tipo di contratto gli incentivi troveranno applicazione solo per i lavoratori svantaggiati).

b) La riforma della scuola

Il 28 marzo 2003 il Parlamento ha approvato **il disegno di legge delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale (legge n. 53 del 2003)**.

La riforma punta a costruire un moderno sistema educativo, ove interagiscono con pari dignità l'istruzione e la formazione professionale, per offrire nuove opportunità ai giovani per corrispondere ai loro differenziati bisogni attraverso percorsi flessibili e personalizzati.

In relazione alle indicazioni dell'Ue volte a favorire una maggiore cooperazione tra i sistemi di istruzione e formazione professionale, la citata legge delega consente di realizzare, in un quadro di interventi coordinati anche con la riforma del mercato del lavoro di cui alla legge-delega n. 30/2003, una strategia particolarmente efficace per favorire il pieno esercizio del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione per almeno 12 anni, con il conseguimento di una qualifica professionale spendibile sul mercato del lavoro, oltre ad una solida formazione di base sulla quale si interviene sin dalla scuola dell'infanzia, in una prospettiva di educazione permanente per tutto l'arco della vita.

Il nuovo sistema educativo prevede che, a livello nazionale e con riferimento agli obiettivi dell'Ue, vengano determinati standard per la realizzazione di un servizio qualitativamente omogeneo su tutto il territorio, che possano essere implementati dalle istituzioni scolastiche e formative per corrispondere alle esigenze delle persone e dei contesti locali.

In particolare, esso persegue:

- la riforma degli ordinamenti per fornire a tutti i giovani un più alto livello di istruzione e formazione; oltre all'italiano, sono previsti l'insegnamento di due lingue comunitarie (dai sei anni la prima e dagli undici la seconda) e, nel secondo ciclo, l'opportunità di frequentare i percorsi anche in alternanza scuola - lavoro per l'intera loro durata;
- lo sviluppo delle tecnologie multimediali sin dalla scuola dell'infanzia;
- l'istituzione del Servizio Nazionale di Valutazione dell'Istruzione ;
- le misure volte a prevenire e contrastare il disagio giovanile, al fine di assicurare la piena realizzazione del diritto – dovere all'istruzione e alla formazione attraverso percorsi personalizzati e il riconoscimento dei crediti formativi comunque acquisiti;
- lo sviluppo del sistema dell'istruzione e della formazione tecnica superiore per far conseguire a giovani e adulti una specializzazione superiore, approfondita e mirata ai fabbisogni formativi espressi dal mondo del lavoro;
- il potenziamento degli interventi destinati all'educazione permanente degli adulti, con particolare riferimento all'innalzamento delle competenze di base.

Più in generale, la riforma si propone di sviluppare, con il coinvolgimento delle Regioni e degli Enti locali, un sistema di istruzione e formazione professionale di qualità quale strumento efficace per favorire il successo formativo di ogni giovane. Sono previsti inoltre servizi territoriali per sostenere l'orientamento dei giovani, i loro passaggi tra i sistemi formativi e il recupero dello svantaggio.

In attesa delle norme delegate, attualmente in fase di definizione, **il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, i Comuni e le Comunità montane** hanno siglato un importante *Accordo quadro* per la realizzazione di un'offerta formativa sperimentale per l'assolvimento del diritto – dovere di istruzione e formazione, che consentirà, sin dal 2003, di far convergere su questo obiettivo le risorse nazionali e regionali, anche con il supporto di quelle stanziato dal fondo sociale europeo. A molti giovani sarà così possibile seguire percorsi formativi "su misura" in relazione alle loro esigenze, anche per favorirne l'accesso al mondo del lavoro."

c) La rete dei Servizi per l'impiego

È stata sviluppata la rete dei Centri per l'impiego a livello nazionale: un sistema formato da 527 centri diffusi su tutto il territorio nazionale, a responsabilità regionale (cui debbono aggiungersi i circa 120 sportelli locali della Regione Sicilia). Pur con alcune differenze a livello territoriale, la rete dei servizi sta raggiungendo gli standard europei definiti dal Masterplan nazionale: uno sviluppo che si sta muovendo verso la realizzazione di un sistema a rete di servizi pubblico-privato, che vede la partecipazione attiva dei diversi attori a livello locale, che diviene il centro di convergenza sia delle politiche attive dell'occupazione sia delle politiche di inclusione sociale.

In numerosi centri, infatti, sono stati predisposti servizi dedicati per le fasce deboli (persone con disabilità, immigrati, donne, ecc), ed in alcuni contesti territoriali, in particolare, i Centri per l'impiego hanno operato in connessione diretta con strutture, sportelli e servizi per il sociale.

Sono stati istituiti appositi "servizi per l'inserimento lavorativo dell'utenza svantaggiata", creati direttamente all'interno dei Centri per l'impiego provinciali, e regolamentati dalle Leggi regionali d'attuazione del D.Lgs. 469/97 e dai Piani di Politica attiva del Lavoro annuali e pluriennali.

Un ambito particolarmente significativo di interventi – attuati attraverso il coinvolgimento diretto dei Servizi per l'impiego, insieme al sistema scolastico-universitario, al sistema della formazione regionale, al sistema delle imprese – è quello che riguarda l'educazione degli adulti (EDA). Con specifico riferimento all'utenza dei soggetti disabili, in alcune Province è stata prevista l'attivazione da parte dei CPI di iniziative a supporto dell'elaborazione e realizzazione di programmi individualizzati, concordati con i servizi sociosanitari e orientati alle persone con disabilità con particolari difficoltà di inserimento lavorativo; così come esistono diffuse esperienze di apertura di appositi sportelli per il sostegno alle persone con disabilità e di servizi di accompagnamento al lavoro, per sostenere le persone con disabilità in obbligo formativo e favorire lo sviluppo di azioni integrate di alternanza scuola-lavoro, concordate e progettate dai Centri per l'impiego con le istituzioni scolastiche.

Allo sviluppo del sistema hanno contribuito fondi nazionali e fondi dei Por regionali (finanziati dal F.S.E).

d) Predisposizione dell'elenco anagrafico delle persone in cerca di lavoro e della scheda professionale

Per la realizzazione del Sistema informativo del lavoro SIL:

- è stato attivato un tavolo Tecnico che ha provveduto a definire un documento operativo;
- l'11 luglio 2002 è stato firmato un accordo tra Stato, Regioni e Autonomie locali per lo sviluppo del SIL;
- è in fase di definizione la Borsa nazionale del lavoro;
- infine è stata predisposta la scheda professionale.

e) Gli strumenti finalizzati alla formazione continua

Gli sforzi compiuti in questi ultimi anni nell'ambito delle politiche pubbliche per la formazione continua hanno contribuito a creare una maggiore propensione a realizzare investimenti da parte delle imprese e dei lavoratori, anche se le performance del sistema Italia non raggiungono ancora quelle dei paesi dell'Unione Europea. Tuttavia nel periodo considerato sono stati attivati:

1. *Corsi finanziati dal Fondo Sociale Europeo*. La programmazione del FSE per il periodo 2000-2006 prevede in tutte le Regioni lo stanziamento complessivo di un miliardo e mezzo di euro per interventi formativi e di sviluppo organizzativo delle imprese, con priorità alle PMI; le imprese coinvolte in questi primi tre anni sono circa 20.000 ed i lavoratori oltre 250.000.
2. *Iniziative formative finanziate dalla legge sulla formazione continua (L 236/1993)*. Ad oggi, sono state emanati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 8 provvedimenti attuativi, che hanno impegnato in complesso 660 milioni di euro, coinvolgendo oltre 600 mila lavoratori del settore privato e circa 51 mila imprese. Sono state inoltre finanziate azioni di sistema, interventi di formazione per i formatori. Infine, è stato avviato il finanziamento di piani formativi aziendali – settoriali e territoriali, promossi dalle Parti sociali – e dei voucher per la formazione individuale.
3. *I Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (388/2000, modificato dall'art. 48 della legge 289/2002)*. Si tratta di Fondi gestiti dalle Parti Sociali e articolati a livello territoriale; il sistema di finanziamento dei Fondi, garantito dalle adesione delle imprese, assicurerà sia l'aumento progressivo delle risorse per la formazione continua, sia un ruolo maggiormente attivo delle PMI, ad oggi ancora poco interessate.
4. *Educazione degli adulti*. I Centri Territoriali Permanenti sono in costante aumento, sono passati da 375 dell'anno 1998/99, con una partecipazione di 152.000 adulti, a 546 nel 2001/02 con una partecipazione di 387.000 allievi iscritti e partecipanti. In particolare, aumenta la presenza di donne adulte e di cittadini extracomunitari.
5. *Educazione permanente in funzione di formazione continua*. Sono stati attivati anche corsi brevi di **orientamento/formazione professionale** in convenzione, che sono stati frequentati da circa 10.500 adulti, distribuiti su **550 corsi**, al termine dei quali si consegue normalmente un attestato/certificazione finale degli esiti formativi raggiunti.

Mediamente poco più della metà del numero totale dei corsisti dichiara di essere occupato.

6. *Lo sviluppo dei corsi I.F.T.S.* Nell'ambito dell'**accordo tra Governo, Stato, Regioni e autonomie locali** del 1 agosto 2002 - *Programmazione dei percorsi 2002/03*, sono stati avviati i corsi relativi a **37 nuove** figure professionali, e alle relative abilità tecnico-professionali, in settori chiave quali: *l'agricoltura, l'ambiente, l'edilizia, il design industriale, l'ICT, il turismo, i servizi assicurativi e finanziari, i trasporti*. Altre importanti novità riguardano la definizione del modello di certificato ai fini della trasparenza delle competenze possedute, per favorire l'occupabilità e la mobilità, l'accreditamento delle competenze in ingresso, la metodologia per l'individuazione delle competenze tecnico professionali.

f)) *Accesso di tutti alle risorse, ai diritti, ai beni e ai servizi*

1) *Sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento*

Il decreto istitutivo del reddito minimo d'inserimento (giugno 1998) fissava al 31 dicembre 2000 la scadenza della sperimentazione. La Legge Finanziaria 2001 ha autorizzato il prolungamento della sperimentazione per un ulteriore biennio per alcuni Comuni. Il numero dei Comuni coinvolti nella sperimentazione ammonta quindi complessivamente a 306. Una prima attività di valutazione dell'efficacia della sperimentazione è stata condotta da un istituto di ricerca indipendente. Nel frattempo, il Governo ha espresso la volontà di voler ripensare le caratteristiche di questa particolare politica (cfr. Patto per l'Italia e Libro Bianco sulle Politiche Sociali) e di pervenire ad un nuovo strumento: reddito d'ultima istanza che sarà elaborato entro la fine dell'anno corrente.

2) *Sostegni al reddito per particolari soggetti a rischio di esclusione sociale*

Nel corso del 2001 – 2003 sono stati previsti, a livello nazionale tra gli altri i seguenti finanziamenti ed interventi monetari.

- In particolare è stata messa a punto una modifica alla disciplina IRPEF per le famiglie (Legge 448/2001) che eleva la misura della detrazione a fini fiscali per i figli a carico, anche adottivi o in affidamento, per i nuclei familiari con un reddito inferiore a 100 milioni (_ 516,46 per ogni figlio a carico). Secondo le prime rilevazioni effettuate tale misura ha favorito l'innalzamento sopra la soglia di povertà di oltre 300.000 mila nuclei familiari.
- Le detrazioni dall'IRPEF per carichi familiari sono stimate in circa 6.700 milioni di euro (13mila miliardi di lire, lo 0,6% del PIL) .
- Le pensioni e gli assegni sociali, pari nel 2000 allo 0,2% del PIL e classificati negli schemi Eurostat sotto la funzione "vecchiaia". Per questa voce nella finanziaria 2002 (l. 448/01) è stata disposta l'elevazione sino a 1 milione di lire (516 euro) al mese per gli ultrasettantenni.
- Inoltre è stato stanziato un provvedimento per l'Assegno per maternità e per nucleo familiare numeroso (art. 65 66 L. 448/98 e successive modificazioni). Progressivo incremento dell'ammontare; estensione successiva a cittadini comunitari. Assegno per maternità previsto anche per cittadine non comunitarie. La finanziaria per il 2001 (L. 388/00) ha innalzato a 500 mila l'assegno di maternità.
- La Finanziaria 2002 ha previsto inoltre che per ogni figlio disabile sia possibile portare in detrazione 774,69 euro (1 milione e mezzo di lire). Per gli altri familiari conviventi a carico è prevista una detrazione pari a 285,08 euro.
- Il Fondo nazionale per le politiche sociali assicura la copertura per tali trasferimenti monetari. 10-11 famiglie su mille sono state raggiunte da questi interventi, con prevalenza per le famiglie residenti al Sud.

3) *Prevenire i rischi d'esclusione sociale*

Oltre alle misure riportate in questo capitolo si evidenziano i mutamenti (come previsto nel Nap Inclusion 2001) relativi al fenomeno della dispersione scolastica. L'abbandono precoce nelle scuole elementari si è attestato su livelli fisiologici, mentre è ancora significativa, anche se in modo molto contenuto, nelle scuole medie. Nelle scuole secondarie superiori, i cui valori aumentano di poco rispetto allo scorso anno scolastico, gli istituti professionali e d'arte si confermano come quelli aventi i valori più elevati³. Relativamente alle scuole elementari, il dato risultante dagli indicatori d'abbandono in senso stretto (iscritti mai frequentanti e interruzioni di frequenza non formalizzate) mostra una rilevante riduzione nel tempo; nelle scuole medie, i cui valori sono più elevati (nel corso dell'anno scolastico 2001-02 ha abbandonato lo 0,31% degli iscritti), il trend degli ultimi anni ha un andamento molto regolare, nelle scuole secondarie superiori, infine, la percentuale complessiva degli studenti non valutati è stata pari al 4,62% contro il 4,54% dell'anno precedente. Da circa quindici anni il MIUR porta avanti una costante azione nei confronti delle problematiche riguardanti la dispersione scolastica, che coinvolge tutte le strutture periferiche del Ministero e promuove, nello stesso tempo, azioni interistituzionali per contrastare tale *fenomeno*. Nel corso degli ultimi anni si segnalano i seguenti interventi:

³ Ministero dell'Istruzione. Indagine campionaria sulla dispersione scolastica, 2003.

⁴ dati dell'indagine del Servizio Statistico Nazionale 2001-2002 rilevano che nelle scuole elementari l'abbandono è dello 0,08%, nelle scuole medie dello 0,23%, con punte dello 0,45 % nel Sud, nelle scuole secondarie superiori la percentuale complessiva degli studenti non valutati è stata pari al 4,62%, contro il 4,54% dell'anno precedente. A rischio abbandono soprattutto il primo anno di corso che, sebbene rispetto all'anno scolastico precedente abbia registrato un lieve calo per alcuni tipi di istruzione, complessivamente in Italia ha riportato una astensione dagli studi del 6,4% con un picco nelle isole pari al 10,21%.

- la creazione di spazi di socializzazione e per il tempo libero, in collaborazione con gli istituti scolastici;
- i servizi di supporto per gli studenti con difficoltà di apprendimento;
- i luoghi d'ascolto immediatamente accessibili con operatori esperti;
- l'integrazione scolastica degli allievi portatori di handicap⁴;
- la promozione di progetti di volontariato a scuola, come esperienza di apprendimento non formale;
- la creazione di luoghi e momenti di incontro intergenerazionale, dove vengano superate le difficoltà personali e sociali che si frappongono alla realizzazione della persona, al raggiungimento della piena integrazione e della cittadinanza attiva;
- la costituzione dei Forum delle Associazioni dei genitori a livello nazionale e regionale;
- la realizzazione di azioni di orientamento scolastico e formativo.

4) *Agire sui gruppi più vulnerabili*

Si riportano i principali interventi a livello nazionale e regionale, relativi a:

- persone con disabilità;
- minori, adolescenti;
- giovani;
- immigrati;
- tossicodipendenti;
- anziani e anziani non autosufficienti;
- persone senza dimora;
- detenuti e condannati in misure alternative ed ex-detenuti;
- interventi regionali finanziati dal F.S.E

a) Persone con disabilità

La legge 328/00 assicura ai singoli e ai nuclei familiari un sistema integrato d'interventi e servizi sociali in grado di garantire la non discriminazione, le pari opportunità e diritti di cittadinanza, eliminando o riducendo situazioni di disagio che derivano da redditi insufficienti o da condizioni fisiche o mentali che limitano l'autonomia della persona. Per le persone con disabilità prevede, in particolare, progetti individuali per le situazioni di gravità (art.14) e il sostegno domiciliare per persone anziane non autosufficienti (art.15).

Nel corso dei due anni, attraverso le risorse della Finanziaria, sono state attivate numerose iniziative:

- "HandicapInCifre" realizzato negli ultimi 2 anni è uno dei prodotti del progetto "**Sistema Informativo sull'Handicap**", promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e realizzato dall'ISTAT in attuazione della legge quadro sulla disabilità L. 104/92 e modificazioni.

Le misure attivate dalle finanziarie 2001-2002-2003

La Finanziaria 2001 (388/2000) ha introdotto diverse norme sulle problematiche dell'handicap grave e del "dopo di noi" tra le quali:

- forme di congedo retribuito fino a due anni ai genitori che assistano un figlio con handicap grave;
- due mesi di contribuzione figurativa per ogni anno di lavoro prestato fino ad un massimo di 5 anni ai fini del pensionamento dei lavoratori con grave disabilità (superiore al 74%) e dei sordomuti;
- estensione delle detrazioni per l'eliminazione delle barriere architettoniche, anche per la realizzazione di ascensori e montacarichi;
- risorse finanziarie, pari a 100 miliardi per il 2001, finalizzate a realizzare strutture per la cura e l'assistenza di persone con handicap grave che restano prive della presenza dei familiari.

In applicazione del D.M. 13 dicembre 2001 n.470 (Regolamento di attuazione dell'art.81 della legge 388/2000) e successive disposizioni, le suddette risorse sono state ripartite e trasferite alle Regioni. Sono concessi attraverso le stesse contributi alle organizzazioni senza fini di lucro che presenteranno progetti al riguardo.

Nel corso dell'anno 2001, inoltre, sono state emanate disposizioni sulle prestazioni socio-sanitarie e diversi provvedimenti attuativi della legge 328/2000, concernenti problematiche connesse alla disabilità.

La Finanziaria 2002 ha disposto misure di detrazione fiscale per alcune categorie di persone con disabilità (sordi per spese d'interpretariato).

Benefici in termini di contribuzione figurativa (due mesi per ogni anno di effettiva attività lavorativa prestata, fino ad un massimo di cinque anni) sono stati assegnati a lavoratori sordi, e lavoratori con invalidità civile superiore al 74%, a partire dal 1 gennaio 2002,

Sono state disciplinate le disposizioni a favore dei lavoratori affetti da talassemia major e drepanocitosi.

La Finanziaria 2003 ha disposto:

- aumento dell'indennità di comunicazione per i ciechi, attuato dal 2004 anche per i ciechi civili parziali;
- possibilità per i ciechi civili di utilizzare degli obiettori di coscienza e dei volontari del servizio civile nazionale come accompagnatori;
- proroga delle detrazioni per le ristrutturazioni edilizie fino al settembre 2003, introdotte nel 1997 (incluse le opere per l'eliminazione di barriere architettoniche e il miglioramento anche tecnologico, dell'accessibilità);
- semplificazione dell'accertamento dell'handicap per le persone con sindrome di Down;
- interventi scolastici per gli alunni disabili.

Per quanto concerne l'integrazione scolastica degli alunni con disabilità, sono in atto interventi che favoriscono:

- lo sviluppo di reti tra scuole e l'avvio di centri territoriali misti (interistituzionali), per l'apertura di sportelli di consulenza e per l'acquisto e la gestione di strumenti e tecnologie in forma integrata, al fine di permettere la massima utilizzazione degli stessi da parte di più scuole e per un elevato numero di utenti;
- il potenziamento di scuole polo per lo sviluppo delle reti tra scuole;
- la realizzazione di interventi mirati per alunni in situazione di particolare gravità;
- la realizzazione di progetti speciali, realizzati insieme all'Università, per la prevenzione dei disturbi dell'apprendimento in età prescolare e per avviare ricerche con le ASL sulle abilità linguistiche degli alunni in età prescolare.

Inoltre è stato istituito l'Osservatorio permanente per l'integrazione scolastica delle persone in situazione di handicap.

Il Libro Bianco sull'Innovazione tecnologica (marzo 2003), predisposto da una Commissione interministeriale, ha fissato tra gli obiettivi prioritari: abbattere le barriere che lo sviluppo informatico può creare per la crescita democratica dell'intera popolazione e, in particolare, di alcuni gruppi con specifiche esigenze.

Le misure e le strategie adottate a livello nazionale sono state ulteriormente implementate e potenziate a livello locale dalle Regioni e dalle Province Autonome, che le hanno adattate alle specificità del territorio, emanando normative a ricezione delle leggi nazionali e a promozione del diritto al lavoro delle persone disabili e mettendo in atto specifiche politiche per l'inserimento lavorativo e sociale delle stesse. Sotto il profilo degli strumenti normativi adottati a livello locale, Regioni e Province Autonome hanno intrapreso un percorso parallelo, volto alla costruzione sul territorio di un sistema integrato di tutele e politiche attive per il lavoro a favore di soggetti che, a causa della condizione di svantaggio fisico o psichico in cui versano, sono a rischio più di altri di esclusione dal mercato del lavoro e dalla società stessa.

Inoltre, in attuazione del programma d'azione del Governo per le politiche dell'handicap 2000-2003, al di fine migliorare le possibilità di formazione e d'inserimento lavorativo, è stato potenziato l'uso degli strumenti informatici, mentre nell'ambito delle risorse comunitarie (misura B.1/3.4 dei POR) sono stati finanziati numerosi interventi per lo sviluppo di competenze e di servizi.

b) Minori e adolescenti

Come previsto dalla legge 285/97 "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza":

- è stata istituita la "Banca dati dei servizi e delle esperienze sull'infanzia, l'adolescenza e la famiglia", struttura realizzata dal Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, che assicura il monitoraggio delle iniziative finanziate. Al 31 maggio 2002 i progetti, presenti nella Banca dati, sono risultati 2.863.
- È stato attivato il monitoraggio sull'attuazione del Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, che mette in evidenza come il periodo 2000-2002 sia stato ricco a livello territoriale di interventi legislativi e di azioni a favore dell'infanzia, dell'adolescenza e della famiglia, stimolati, soprattutto, dalla progettazione "partecipata" e dai finanziamenti della Legge 28 agosto 1997, n. 285.
- È stato approvato il Piano nazionale d'azione per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva (27 giugno 2003).
- Il Parlamento ha approvato il disegno di legge di ratifica ed esecuzione della **Convenzione europea di Strasburgo** sull'esercizio dei diritti dei bambini.
- È stato costituito nell'ambito del Dipartimento per le pari opportunità il Comitato interministeriale di coordinamento per la lotta alla pedofilia (**CICLOPE**) avente il compito di svolgere, in un quadro organico ed unitario, quelle funzioni di coordinamento che l'art. 17 della legge n. 269/98 attribuisce alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Comitato si propone di svolgere un ruolo di raccordo fra le varie strategie di intervento che possono essere attivate dalle singole amministrazioni anche in collaborazione con il privato sociale. L'obiettivo fissato e tradottosi nel Primo Piano Nazionale Antipedofilia è quello di attuare un percorso mirato alla emersione ed alla conoscenza del fenomeno, alla prevenzione, alla presa in carico dei minori abusati ed alla repressione dei reati.
- Sono state attivate – contro lo sfruttamento del minore, nella prostituzione e nelle attività criminali – sia azioni di sostegno volte al recupero ed al rientro assistito, sia azioni di integrazione sociale.

Infine sono stati presentati i testi normativi:

1. per la riforma della magistratura minorile (progetto di legge n. 2.517 "Misure urgenti e delega al Governo in materia di diritto di famiglia e dei minori" e il progetto di legge n. 2.501 "Modifiche alla composizione ed alle competenze del tribunale penale per i minorenni");
2. per l'istituzione del pubblico tutore dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, uffici di tutela minorili e difensori dei diritti dei bambini;
3. rispetto alle adozioni internazionali è stato istituito l'albo degli enti del privato sociale accreditati a gestire i singoli programmi attuativi, ed è stato approvato il regolamento che definisce il tetto massimo di spesa ammessa in ogni singolo paese convenzionato con l'Italia.

c) I Giovani

Il servizio militare e il servizio volontario civile

Relativamente agli interventi per le giovani generazioni, nel corso del 2001-2003 sono stati attivati interventi destinati ai giovani in servizio di leva o in servizio civile, unitamente ad interventi di istruzione e formazione, e tirocini formativi come indicato nel I Piano Inclusioni 2001-2003.

In particolare: è stata abolita la leva obbligatoria; è stato istituito il servizio civile volontario, aperto a donne e uomini.

Il Programma Gioventù

Il Programma comunitario Gioventù – istituito con Decisione n. 1031/2000/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 13.04.2000 – ha come obiettivo il sostegno e il finanziamento a progetti che favoriscono l'educazione non formale e la mobilità giovanile internazionale, e si rivolge ai giovani di età compresa tra i 15 e i 25 anni.

Il programma in Italia è coordinato dall'Agenzia Nazionale Italiana "Gioventù" presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – Dipartimento delle Politiche Sociali e Previdenziali - Direzione Generale per il volontariato, l'associazionismo sociale e le politiche giovanili.

Partecipano al programma gruppi di giovani che vogliono realizzare scambi socioculturali con giovani di altri paesi o promuovere un'iniziativa nella loro comunità locale, giovani che desiderano fare una esperienza di Servizio Volontario Europeo all'estero, organizzazioni giovanili, animatori giovanili e Enti Locali che lavorano nel settore giovanile e dell'educazione non formale.

Negli anni 2000-2002 sono stati finanziati in Italia 3.353 progetti che hanno sviluppato ed approfondito differenti tematiche, tra cui l'esclusione sociale e la partecipazione attiva dei giovani, la lotta al razzismo e alla xenofobia, l'ambiente, l'arte e la cultura, l'informazione dei giovani.

Interventi di formazione e di transizione scuola lavoro

Sono state sperimentate numerose iniziative formative e di transizione scuola lavoro.

Interventi e sperimentazione di formazione e di transizione scuola lavoro

1. **Percorsi di istruzione e formazione professionale** per giovani in età 15 -18 anni – misure previste dal protocollo d'intesa Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (riportato nel cap.I) – volti a recuperare le attuali consistenti quote di abbandoni e insuccessi scolastici. Allo stato attuale sono destinatari di questi interventi oltre 1000 giovani.
2. **Progetti integrati d'istruzione e formazione**, che riguardano sei settori produttivi:
 - 1 tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
 - 2 ambiente e territorio;
 - 3 agricoltura;
 - 4 grafica e cartotecnica;
 - 5 macchine utensili;
 - 6 turismo.

I giovani coinvolti in oltre 2.600 corsi organizzati nei territori sono circa 38.000.

3. **Il Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca Scientifica** ha proseguito l'azione finalizzata ad agevolare la transizione dei giovani dalla scuola al mondo del lavoro finanziando progetti di tirocinio aziendale (1294 tirocini attuati).
4. A **livello regionale** è stato varato un programma "**Sud-Nord**", per stages e tirocini aziendali, finalizzati alla mobilità formativa dei giovani delle Regioni del Sud d'Italia.
5. **L'impresa formativa simulata** per consentire agli studenti di fare esperienza reale e concreta nel mondo

del lavoro, sono state finanziate iniziative realizzate all'interno di istituti scolastici di ideazione di imprese diverse, gestite a fini formativi secondo logiche aziendali. "*Simul-impresa*" conta 386 iniziative che coinvolgono 7.720 alunni.

6. Istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS)

A seguito della carenza sul mercato del lavoro di circa 70.000 tecnici superiori, registrata dall'indagine Excelsior di Unioncamere, è stata incrementata nel biennio 2001-2003 l'esperienza di corsi di *istruzione e formazione tecnica superiore* (IFTS) – il canale integrato tra scuola, Università, enti di formazione e Parti sociali – per innalzare i livelli di qualificazione e promuovere l'occupabilità di giovani e adulti. I corsi, programmati dalle Regioni, sono volti a formare tecnici specializzati a livello superiore nei settori più innovativi della sfera pubblica e privata. I corsi danno diritti a crediti riconosciuti anche al momento dell'ingresso al sistema delle Università.

7. Programma straordinario per le lauree deboli

È stato varato un programma straordinario contro la disoccupazione giovanile, mediante attivazione di master ICT per lauree deboli, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

8. Intervento straordinario nel Mezzogiorno

L'intervento è stato finanziato nell'ambito delle risorse del Fondo Sociale Europeo di cui al Programma operativo nazionale (PON) del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca, per la formazione di **800** giovani, e la sperimentazione degli standard minimi delle competenze tecnico-professionali delle quattro figure ICT:

1. Tecnico superiore per la comunicazione e il multimedia
2. Tecnico superiore per le applicazioni informatiche
3. Tecnico superiore per le telecomunicazioni
4. Tecnico superiore per lo sviluppo software

d) Immigrati

Nel corso degli ultimi due anni la priorità del Governo, in questa materia, è stata quella di regolarizzare l'afflusso e la presenza degli immigrati extracomunitari. Come riportato nel cap. I la legge 189/2002 e il successivo decreto legge n. 195 del 9 settembre 2002, convertito in legge n. 222/2002, hanno consentito la regolarizzazione di rapporti di lavoro subordinato instaurati di fatto da datori di lavoro italiani con cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno, a condizione che i lavoratori stranieri risultassero occupati nei tre mesi precedenti all'entrata in vigore della legge (settembre 2002). Facendo ricorso a tale possibilità, sono state presentate più di 700.000 domande di regolarizzazione di lavoratori extracomunitari. L'esame delle domande e la stipula dei contratti di soggiorno per lavoro, all'esito positivo della procedura, è tuttora in corso da parte degli Sportelli polifunzionali istituiti presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo, e si concluderà entro la fine del 2003. L'esito finale di un processo di regolarizzazione di tale portata comporterà evidentemente un radicale mutamento di status di un altissimo numero di stranieri soggiornanti in Italia, modificando lo scenario della presenza regolare nel nostro Paese la cui stima totale, comprensiva anche dei minori di cui sopra, si aggira intorno ai 2 milioni e 300 mila - 2 milioni e 400 mila persone.

Inoltre, al fine di un miglioramento della gestione dei flussi migratori delle persone extracomunitarie che entrano in Italia con contratti di tipo stagionale, è stato predisposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali un sistema informatizzato – SILES – inserito nel sito del Ministero, che potrà divenire una effettiva Anagrafe informatizzata dei lavoratori stranieri.

Per studenti immigrati sono state avviate e sono proseguite attività mirate all'integrazione dei minori e degli adulti nelle scuole; si tratta di attività di sostegno alle strutture scolastiche regionali e alle istituzioni scolastiche per l'attivazione di azioni che favoriscano l'accesso, l'accoglienza e il pieno inserimento degli alunni stranieri, in particolare extracomunitari.

Alcune di queste attività possono considerarsi buone pratiche, sia relativamente ai risultati conseguiti sia relativamente all'impostazione delle medesime nell'ambito dell'integrazione fra i sistemi coinvolti.

Fra le diverse esperienze regionali, si menzionano le azioni avviate dagli Uffici Scolastici Regionali per il Piemonte, per il Friuli, per l'Emilia, per le Marche, per quanto attivato in applicazione degli istituti contrattuali e all'interno dei progetti regionali riferiti ad ALI. L'Ufficio Scolastico per la Toscana ha inserito il progetto regionale ALI all'interno dei Piani di Zona previsti dal PAN e all'interno del Piano d'Indirizzo della Regione per il 2001/02. L'Ufficio Scolastico per la Liguria, fra l'altro, ha stipulato, all'interno di ALI in Liguria, convenzioni e accordi per l'avviamento professionale e lavorativo, borse di studio e raccordi con le forze dell'ordine per l'inclusione di soggetti, in particolare minori stranieri, a rischio devianza.

È stato istituito il Comitato Minori Stranieri, al fine di tutelare i diritti dei minori stranieri non accompagnati, ovvero presenti illegalmente sul territorio italiano, e dei minori stranieri accolti temporaneamente. Tra le attività realizzate dal Comitato l'azione di monitoraggio e di analisi del fenomeno dell'immigrazione di minorenni.

Nel 2003, a livello nazionale, il MIUR ha costituito un Gruppo di lavoro nazionale per la messa a sistema di buone prassi, finalizzate alla disseminazione ed alla promozione di azioni di inclusione sociale.

e) Tossicodipendenti

Nel 2002 si è pienamente riattivato il Comitato Nazionale di coordinamento per la lotta alla droga, con l'obiettivo di coordinare l'azione in tema di tossicodipendenze delle amministrazioni pubbliche competenti al riguardo sotto diversi aspetti.

- Il Comitato Nazionale ha fornito indicazioni e priorità per i programmi di prevenzione e ha predisposto il Piano antidroga quinquennale che dovrà essere approvato dal Consiglio dei ministri e fornirà indirizzi vincolanti per le azioni delle pubbliche amministrazioni.

Nel 2002 è stata costituita la Commissione degli operatori e degli esperti sulle tossicodipendenze, della quale fanno parte le Amministrazioni pubbliche, i Sert e le Comunità terapeutiche e le Associazioni impegnate nel campo della lotta alla droga. L'organismo svolge compiti di consulenza e supporto tecnico-amministrativo nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche di prevenzione e di recupero dalle tossicodipendenze e dalle alcoolodipendenze correlate.

Inoltre:

- il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in sede di ripartizione del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, ha destinato al finanziamento di progetti finalizzati alla prevenzione e al recupero dalle tossicodipendenze e dalle alcoolodipendenze correlate una cifra pari a € 122.606.717,15, di cui 91.955.000,15 destinati alle Regioni e 30.615.717,00 alle altre Amministrazioni statali.
- Per quanto riguarda la quota del 25% del Fondo nazionale di intervento per la lotta alla droga, destinata al finanziamento di progetti presentati dalle Amministrazioni centrali, il Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali ha emanato l'atto di indirizzo generale per la presentazione dei progetti triennali di recupero e prevenzione (38 progetti approvati).

Tra queste azioni è stato approvato il Progetto, presentato dal MIUR, che prevede la realizzazione di "Centri di aggregazione intergenerazionale" rivolti ai giovani finalizzati a prevenire e superare le diverse forme di disagio giovanile, anche asintomatiche, creando una rete di forti collaborazioni con gli altri soggetti operanti sul territorio.

f) Anziani e anziani non autosufficienti

Per contrastare il rischio di emarginazione per la popolazione anziana, sono state assegnate alle Regioni e alle Province autonome risorse per la complessiva somma di € 5.164.568,99, destinate ai servizi di telefonia sociale.

Diversi Comuni italiani hanno avviato iniziative anche in raccordo con le Aziende che erogano servizi di pubblica utilità per rafforzare i contatti con le persone anziane, particolarmente nei periodi più difficili (estate; i pony della solidarietà, ad esempio), o i servizi di centrale telefonica per l'assistenza e il trattamento delle emergenze (p.es. Trieste).

Allo scopo di individuare proposte e soluzioni per organizzare i servizi e i fondi assicurativi a favore degli anziani non autosufficienti, è stata istituita una **Commissione di studio interministeriale** i cui lavori si sono conclusi a dicembre 2002, con l'indicazione dell'esigenza di razionalizzazione e ottimizzazione delle risorse esistenti attualmente impiegate, sia in termini economici che di prestazioni e servizi, e indicando il valore di sperimentazione, già in atto in alcune Regioni, per l'attivazione di una Centrale operativa con il compito di identificare il bisogno globale della persona, di valutarlo, monitorarlo e gestirlo attraverso la figura del "case manager". Ciò al fine anche di individuare soluzioni che mirino a sostenere l'anziano nel proprio contesto familiare e sociale senza confinarlo nelle strutture ospedaliere o protette in maniera stabile.

g) Le persone senza dimora

L'obiettivo della coesione sociale e le strategie d'inclusione sociale mirate a conseguirlo, hanno nelle fasce di popolazione più vulnerabili il loro terreno d'applicazione cruciale, per quanto esso sia anche quello maggiormente delicato e complesso, specie ove si selezionino come target di riferimento la popolazione che versa in condizioni di grave emarginazione adulta e senza dimora.

Relativamente alle iniziative si segnalano:

1. la crescita di una cultura d'intervento all'interno delle reti e organizzazioni locali attenta alle diverse forme di espressione del fenomeno, con lo sviluppo di un approccio innovativo e multidimensionale capace di cogliere l'individualità del soggetto, in particolare desumibile dalla presenza di una Federazione nazionale strutturata degli Enti e organizzazioni nel campo;
2. i numerosi esempi di reti territoriali specifiche, attivate sia per iniziativa degli Enti Locali che per spontanea auto-organizzazione della comunità locale (Città di Torino, Roma, Genova, Brescia, Padova etc.);
3. alcune collaborazioni integrate avviate sul tema specifico, a livello sia nazionale sia locale, tra enti specializzati e enti operanti in altri settori;
4. l'aumento dei servizi di accompagnamento sociale, con il coinvolgimento anche delle reti familiari e dei territori di appartenenza dei soggetti in disagio;

5. la presa in carico del territorio, attraverso le organizzazioni del privato sociale, di molti degli interventi a favore delle persone senza dimora;
6. la programmazione e le azioni attraverso i Piani di Zona (L. 328/00) con la creazione, ad ogni livello, di reti di intervento tra settore pubblico e settore privato;
7. lo sviluppo di buone pratiche e modelli organizzativi innovativi per la gestione di risorse finanziarie specifiche dedicate ad interventi sperimentali ed innovativi a livello di singole realtà territoriali.

h) Interventi di recupero e reinserimento dei detenuti, ex detenuti e condannati in misura alternativa.

Sono state attivate diverse iniziative per il reinserimento sociale delle persone che si trovano in condizione di detenzione, o che hanno scontato la propria pena.

In particolare, per il reinserimento socio-lavorativo dei detenuti:

1. è stato emanato il **nuovo regolamento di esecuzione dell'ordinamento penitenziario** (DPR 230/2000), che riprende la materia del lavoro penitenziario nella prospettiva di creare posti di lavoro per detenuti, ex-detenuti e condannati in misure alternative;
2. sono stati emanati **due decreti attuativi della legge 193/2000**, relativi a sgravi fiscali per imprese che assumono detenuti e per cooperative sociali (attualmente sono in atto 108 convenzioni);
3. a seguito di un protocollo d'intesa tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e Ministero della Giustizia:
 - sono stati aggiudicati **due progetti – finanziati dal F.S.E, ob. 1 e ob 3. 3** – per consulenza ai servizi pubblici per l'impiego per favorire l'inserimento lavorativo;
 - è in fase di realizzazione una Banca dati sulle competenze professionali dei detenuti (progetto ponte tra sistema carcere e S.P.E.).

Inoltre è in fase di definizione una nuova stesura del **protocollo d'intesa** tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero della Giustizia, i cui contenuti definiscono la necessaria **integrazione tra politica sociale e politica penitenziaria**. Con l'obiettivo di favorire il reinserimento sociale, uno specifico progetto è stato destinato ad adulti e minori in esecuzione penale. A tal fine, è stato costituito un gruppo di lavoro interistituzionale composto da rappresentanti del MIUR, del Ministero della Giustizia, dell'IRRE (Istituto Regionale per la Ricerca Educativa) Lazio (per la pregressa esperienza), per costruire percorsi nella prospettiva *lifelong learning*.

i) Gli interventi per i soggetti più vulnerabili a livello regionale finanziati dal F.S.E

In linea con gli orientamenti comunitari, le politiche delle Regioni sono state fortemente orientate alla lotta all'esclusione e alla marginalizzazione, ai fenomeni di nuova povertà e all'impegno di coniugare istruzione, formazione e lavoro nell'ottica di migliorare le competenze e di creare nuove opportunità occupazionali, perseguendo il principio per cui il lavoro costituisce la migliore salvaguardia contro l'esclusione sociale.

Il contributo delle Regioni alla lotta all'emarginazione sociale e per l'eliminazione delle ineguaglianze si è concretizzato nella programmazione FSE 2000-2006 con la previsione di interventi specifici, finalizzati ad aumentare il grado di occupabilità delle categorie svantaggiate.

Emerge una situazione del disagio sociale differenziata per dimensione e tipologia nei diversi territori regionali e delle Province autonome, come differenti, individualizzati e integrati sono gli interventi immaginati e posti in attuazione; si deve considerare infatti che risultano destinatari delle azioni tese a ridurre la marginalità e il rischio di fenomeni di esclusione sociale persone con disabilità e ammalati, detenuti ed ex detenuti, tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti, ex alcolisti, prostitute e transessuali, sieropositivi e alla luce del crescente fenomeno migratorio che interessa il paese – gli immigrati in modo molto ampio.

Numerose sono le azioni rivolte direttamente alle persone, realizzate attraverso modalità e procedure differenti: formazione, orientamento, work experiences, incentivi, anche per la realizzazione di microprogetti imprenditoriali; gli interventi sono spesso attuati in una logica di filiera e di integrazione.

Le azioni di sistema sono diverse e articolate: dalla creazione di reti di supporto e protezione ai soggetti svantaggiati in un'ottica d'inclusione, a modalità di realizzazione che si pongono l'obiettivo di ottimizzare le ricadute degli interventi, soprattutto attraverso il coinvolgimento e/o il potenziamento delle strutture e degli enti – pubblici e privati – spesso con il supporto di realtà del volontariato e della cooperazione sociale. L'orientamento è stato quello di ampliare i gruppi bersaglio. Le persone con disabilità continuano a rimanere una delle categorie prevalenti, anche in ragione del supporto che il FSE sta fornendo al collocamento obbligatorio e quindi all'attuazione della legge 68/99, anche se più elevata è la presenza di extracomunitari e minoranze etniche; gruppi di destinatari altrettanto significativi sono individuabili nei detenuti o soggetti a provvedimento giudiziario e nei tossicodipendenti ed ex tossicodipendenti.

Dalla lettura dei dati finanziari al 31 dicembre 2002, è possibile riscontrare una comune forte dedizione ai problemi di esclusione sociale e una continua e vivace risposta del territorio alla programmazione regionale. In effetti le misure B1 e 3.4 risultano essere le più performanti della programmazione FSE, sia in termini di impegni sia di pagamenti sul territorio. Tutte le Amministrazioni hanno impegnato risorse dell'asse inclusione sociale ed avviato interventi volti alla promozione di pari opportunità per tutti nell'accesso al mercato del lavoro, con particolare attenzione alle persone svantaggiate. Nello specifico, per quanto riguarda le Regioni/PA ob. 3, a fronte di un valore medio di risorse impegnate sul totale programmato di circa il 39%, si registra un impegno di oltre il 45% per la misura B1, superiore di 6 punti percentuali alla media del programma. Allo stesso modo si evidenzia uno scarto in termini di spesa sul terreno di circa 4 punti percentuali rispetto al PO, la misura B1 registra infatti pagamenti per un totale di 102.640 Meuro, quasi il 22% della dotazione finanziaria destinata ad attività di inclusione sociale.

Allo stesso modo anche per le Regioni del Mezzogiorno la misura 3.4 viene segnalata come una delle più performanti del programma operativo. Il dato è confermato dall'importante impegno finanziario delle Regioni, un impegno di 77.251 Meuro che rappresenta oltre il 33% del programmato della misura, a fronte di un impegno medio della dotazione FSE di circa il 21%. Per quanto attiene i dati della spesa, per le Regioni dell'ob. 1 i dati finanziari al 31 dicembre 2002 segnalano valori, seppur non particolarmente eccellenti, comunque al di sopra della media relativa al resto del programma FSE.

Nell'ambito degli interventi finalizzati alla lotta all'emarginazione sociale, il regolamento comunitario relativo al FSE ha previsto il ricorso alla Sovvenzione Globale attraverso l'individuazione e l'affidamento ad un Organismo Intermediario dell'attuazione e della gestione di parte dell'intervento. In linea con le previsioni all'art. 4 comma 2 del Reg. 1784/99, tutte le Amministrazioni regionali/provinciali hanno, quindi, riservato una quota degli stanziamenti del FSE da erogare sotto forma di piccoli sussidi, privilegiando con disposizioni speciali di ammissibilità le organizzazioni non governative e i raggruppamenti locali.

Le risorse assegnate stanziato ammontano complessivamente a circa 40.000 Meuro e garantiscono già il rispetto dei vincoli finanziari previsti nei documenti programmatori delle Regioni che stanno attivando tale strumento. Alcune Regioni prevedono inoltre un eventuale ulteriore impegno, subordinato all'efficace realizzazione della Sovvenzione Globale, superando quindi il vincolo finanziario concordato in fase di negoziazione dei PO, ovvero "almeno lo 0,5% del PO".

Le Regioni hanno inoltre rafforzato l'interesse alle problematiche dell'inclusione sociale e al ruolo del FSE per la lotta, anche in via preventiva, alla povertà e all'emarginazione delle fasce più deboli, avviando progetti interregionali finalizzati alla cooperazione e alla diffusione delle buone prassi. Pionieri dell'iniziativa sono state le Province Autonome di Trento e Bolzano, che hanno firmato un protocollo d'intesa denominato "Inclusione sociale: un impegno per lo sviluppo del Terzo settore" inteso a valorizzare e a sviluppare, nell'ambito del territorio delle due Province, l'azione condotta da operatori del sociale. Il progetto ha la finalità di sostenere l'inclusione sociale e lavorativa di persone con condizione di disagio attraverso un'ampia offerta di interventi, e l'attivazione coordinata e concomitante della procedura prevista dal regolamento FSE per l'erogazione di piccoli sussidi. Sull'esperienza di tale iniziativa altre Regioni hanno firmato un protocollo d'intesa, denominato "Fare rete sull'inclusione sociale" allo scopo di creare un tavolo di confronto sulle esperienze relative all'utilizzo dello strumento della Sovvenzione Globale per piccoli sussidi.

2.6 Diminuire il numero di donne vittime della tratta

Il Governo si è impegnato attivamente per la repressione del fenomeno della tratta di persone operando su due diversi fronti.

In primo luogo, su iniziativa governativa, è stata approvata dal Parlamento, dopo un lungo iter istruttorio, la nuova legge recante "Misure contro la tratta di persone" che si propone di fornire alle forze di polizia ed alla magistratura strumenti di contrasto più innovativi ed efficaci rispetto a quelli previsti dalla normativa previgente. Le novità principali della nuova legge sono date dalla soluzione dei problemi interpretativi connessi all'applicazione dell'art. 600 del codice penale relativo alla riduzione in schiavitù, dall'introduzione di una più puntuale fattispecie penale di tratta di persone, sanzionata con pene molto elevate, dall'istituzione di un programma speciale di assistenza alle vittime e dalla costituzione di Fondo per le misure anti-tratta presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In secondo luogo, sul piano del recupero delle vittime della tratta, il Dipartimento per le pari opportunità ha messo a punto un programma anti-tratta fondato sull'applicazione dell'art. 18 del testo unico dell'immigrazione. Tale tutela prevede:

- l'avvio di specifici programmi di assistenza ed integrazione sociale a favore delle vittime della prostituzione coatta che vogliono sottrarsi al condizionamento delle organizzazioni criminali;
- il rilascio di un permesso temporaneo di soggiorno ed un sostegno attivo, qualora sussistano le condizioni della gravità del pericolo senza la necessità che lo straniero vittima della tratta collabori con l'autorità inquirente per il contrasto delle attività criminali.

Inoltre, sono da segnalare due ulteriori iniziative promosse dal Dipartimento per le pari opportunità: l'istituzione a livello nazionale di un Numero verde antitratta che si propone di offrire gratuitamente un servizio a beneficio delle vittime.

me della tratta a scopo di sfruttamento sessuale nonché la realizzazione del progetto pilota "Rete antiviolenza fra le città Urban Italia". Quest'ultimo progetto che inizialmente comprendeva solo due città è stato ulteriormente ampliato e si propone di:

- analizzare e quantificare le situazioni della violenza contro le donne, intra ed extra familiare, in aree particolarmente degradate mediante indagini Istat in un campione di città individuate;
- sviluppare azioni di occupabilità e reinserimento delle donne vittime di violenza.

2.7 Le strategie dell'Iniziativa Comunitaria FSE "Equal" per l'inclusione sociale

Seguendo gli orientamenti dettati dalla Strategia Europea per l'Occupazione (SEO), il DOCUP italiano di Equal ha improntato la propria strategia prevedendo di dar luogo ad una mobilitazione concertata di tutti i soggetti chiamati a contribuire al miglioramento dei risultati in campo occupazionale. Mutuando l'approccio varato dal processo di Lussemburgo, ovvero la realizzazione di un metodo di coordinamento aperto per le politiche dell'occupazione, in Equal sono state chiamate a contribuire in forma di responsabilità piena e diretta le Regioni e le Province Autonome (PA) italiane, alla luce dei rinnovati poteri loro attribuiti dalla revisione del Titolo V della Costituzione italiana. In quest'ottica alle Regioni/PA sono state delegate alcune funzioni proprie del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, in quanto Autorità di Gestione del Programma. Tale delega si è tradotta nel pieno coinvolgimento delle Regioni/PA nell'attuazione del PIC e nell'impegno programmatico ed economico di cofinanziamento delle attività realizzate dai partenariati di sviluppo, di cui sono direttamente responsabili (le PS geografiche). In tal modo, l'Italia ha voluto sollecitare il processo di coinvolgimento di tutti i soggetti responsabili dello sviluppo locale, in attuazione dei dettami della SEO, nell'intento di sperimentare in un approccio bottom-up azioni destinate a combattere la disoccupazione e la discriminazione nel mercato del lavoro, utilizzando lo strumento del partenariato attivo tra soggetti diversi.

Sono stati finanziati interventi innovativi nell'ambito dei settori tematici inerenti i pilastri della Strategia Europea per l'Occupazione (SEO) – **Occupabilità, Imprenditorialità, Adattabilità, e Pari Opportunità** - unitamente alla priorità dei **Richiedenti Asilo**, così come indicato dalla Commissione europea nella Comunicazione agli Stati membri n. C (2000) 853 del 14/4/2000.

Come indicato nel Docup, Equal è chiamato a sperimentare, in attuazione dei principi d'innovatività e partecipazione attiva, transnazionalità e *mainstreaming*, modalità operative, strategie e strumenti volti a creare un mercato del lavoro aperto a tutti. Il carattere innovativo delle proposte progettuali è riconducibile all'integrazione tra le politiche del lavoro e le politiche sociali, allo sviluppo locale sociale e occupazionale.

EQUAL opera tramite il finanziamento di **Partnership di Sviluppo (PS)**, partenariati formalmente strutturati che pro-

TABELLA 1 Ps settoriali e geografiche ammesse a finanziamento
Distribuzione per asse

PS	ASSE OCCUPABILITÀ	ASSE IMPRENDITORIALITÀ	ASSE ADATTABILITÀ	ASSE PARI OPPORTUNITÀ	ASSE RICHIEDENTI ASILO	TOTALE
GEOGRAFICHE	74	62	72	29	0	237
SETTORIALI	17	9	9	5	2	42
Totali	91	71	81	34	2	279

muovono una cooperazione attiva degli attori sin dalle fasi iniziali della progettazione e che prestano una particolare attenzione alla definizione congiunta di obiettivi comuni, ruoli e responsabilità di ciascuno. Le PS vedono coinvolti diversi attori chiave dello sviluppo locale, sia pubblici sia privati.

Si hanno due tipi di partnership: quelle **geografiche**, che intervengono in un'area territoriale limitata, riunendo i soggetti chiave di quel territorio; quelle **settoriali**, che intervengono in un determinato settore economico, senza riferimenti geografici predefiniti, concentrandosi su di un'area tematica o sulle cause di discriminazione nei confronti di particolari gruppi.

Le PS ammesse a finanziamento – in questa prima fase dell'Iniziativa (2001-2003) – sono 279, di cui 237 geografiche (pari all'81,5% del totale complessivo) e 42 **settoriali** (pari al 14,5% del totale).

L'impegno finanziario complessivo per il periodo 2001-2006 è di 788,800 M € (contributo FSE, cofinanziamento Fondo di Rotazione, altri finanziamenti pubblici e privati). Al 17 luglio 2003 sono stati certificati 17,7 Meuro.

2.8 Le politiche dello sviluppo locale

La dimensione locale e l'approccio integrato allo sviluppo, come sottolineato negli orientamenti comunitari e nei regolamenti dei fondi strutturali 2000-2006, assumono una notevole importanza nella programmazione regionale. Le Regioni già da tempo hanno intuito l'importanza di potenziare le iniziative a favore dell'occupazione e dell'inclusione sociale, attraverso gli strumenti della programmazione negoziata. L'approccio integrato di pianificazione dello sviluppo in una logica bottom up, unito all'importanza assegnata al partenariato sociale ed istituzionale, hanno permesso così alle Regioni di assumere un ruolo di primo piano nella promozione dello sviluppo locale utilizzando, in maniera più o meno accentuata, un sistema di deleghe attraverso il quale le responsabilità regionali si legano con quelle degli altri partners, al fine di arrivare alla definizione di un nuovo sistema di "governance" del territorio.

Attualmente sono presenti numerosi strumenti ed iniziative di programmazione negoziata ispirate alla logica dell'approccio integrato e della dimensione territoriale: patti territoriali, contratti d'area, accordi di programma, contratti di quartiere, patti settoriali, **patti territoriali per l'occupazione e la formazione** e **i patti per il sociale**.

La **priorità assegnata all'approccio integrato** dello sviluppo locale ha, inoltre, portato nelle Regioni del Mezzogiorno, così come previsto nel QCS Ob.1, all'identificazione dei progetti integrati territoriali (PIT) che si configurano come uno strumento trasversale multiasse e multimisura, le cui azioni risultano esplicitamente collegate tra di loro e finalizzate al raggiungimento di un comune obiettivo di sviluppo di un territorio circoscritto e caratterizzato da specifiche potenzialità di sviluppo. I progetti integrati, dunque, non avendo obiettivi e risorse proprie, non rappresentano un ulteriore strumento d'intervento che si affianca ad Assi e Misure, ma un'innovativa e specifica modalità operativa di attuazione della programmazione regionale (Allegato 2).

I PIT: elementi, caratteristiche, risorse, iniziative in atto, priorità per il sociale

Le caratteristiche distintive

- stretto rapporto di partenariato tra la Regione ed i soggetti territoriali nella costituzione e nell'attuazione dei progetti integrati;
- criteri comuni tra le Regioni per la selezione;
- coinvolgimento e compartecipazione del partenariato socio-economico (esperienze di partnership concertative).

Le risorse

Pluralità di fonti di finanziamento: risorse regionali, risorse del POR; in particolare il contributo del FSE si è tradotto in una riserva finanziaria sull'Asse III Risorse Umane pari a circa 1900 Meuro.

I progetti

Attualmente sono in atto 139 PIT

Le priorità per il sociale

La priorità dell'inclusione sociale trova riscontro dall'analisi delle misure coinvolte nella realizzazione della progettazione integrata.

Alcune Regioni attuano prioritariamente attraverso la progettazione integrata le azioni specifiche del *policy field B*.

Tali interventi s'integrano con quelli previsti dall'Asse V Città.

I patti per il sociale, quindi, sono individuati come lo strumento prioritario per la progettazione della misura 3.4 fasce deboli e della misura 5.2 per i servizi alla persona ed alla comunità, con priorità per interventi che prevedono la partecipazione di soggetti appartenenti a specifiche categorie di disagio (lavoratori in CIG straordinaria e in mobilità, LSU, LPU, ex-tossicodipendenti ecc.).

Impatto sull'esclusione sociale.

È favorita l'imprenditorialità, con una premialità per: imprese al femminile, imprese del Terzo Settore, azioni d'emersione del lavoro nero, progetti presentati da fasce deboli o progetti per disoccupati di lungo periodo e donne.

Tutte le Regioni Obiettivo 1 hanno assunto strumenti di programmazione delle politiche locali, utilizzando sia i dispositivi individuati dal POR, sia predisponendo azioni indipendenti e finanziate da risorse autonome del bilancio regionale. In quest'ultimo caso gli interventi adottati hanno rappresentato un naturale complemento, in termine di strategie ed obiettivi, delle misure descritte nei diversi POR regionali e finanziate con fondi FSE e FESR. Infine per quel che riguarda

le politiche del lavoro, dell'inclusione e dell'assistenza sociale, un'attenzione particolare meritano: i *Patti Territoriali per l'Occupazione*, i *Patti Territoriali per la Formazione*, i *Patti per il Sociale*.

2.8 Mobilitare l'insieme degli attori

L'attività svolta in quest'ambito a livello nazionale si è caratterizzata per lo sviluppo di una rete di organismi per il settore, accompagnata da interventi di sostegno finanziario a progetti ed iniziative a livello territoriale.

Nel corso del biennio:

- la costituzione dell'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale – Agenzia per le ONLUS – istituita con DPCM 26.9.2000 e insediata stabilmente dal marzo 2002, al fine di indirizzare e vigilare per una "uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e regolamentare" concernente le ONLUS, il Terzo Settore e gli enti non commerciali;
- è stata data attuazione alla legge per le associazioni di promozione sociale, costituendo tra l'altro il Registro Nazionale delle Associazioni di promozione sociale;
- è stato mantenuto l'Osservatorio nazionale del Volontariato, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali;
- è stata insediata la nuova Commissione Povertà, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali;
- è stata insediato il nuovo Comitato per l'handicap.

Le risorse nazionali sono rivolte, in particolare, all'Associazionismo ed al Volontariato:

- finanziamenti relativi all'Associazionismo e alle Associazioni di promozione sociale: nel corso dei tre anni sono stati stanziati circa 16 milioni d'euro, finanziando circa 100 iniziative;
- finanziamenti per il Volontariato.

Sono state attivate due linee di finanziamento:

- il finanziamento dei progetti sperimentali presentati dalle associazioni di volontariato ex l.266/1991, art.12;
- l'assegnazione di contributi per ambulanze e beni strumentali ex DM 388/2001.

Finanziamenti per progetti innovativi

Nel periodo 2001-2002 sono stati finanziati dal Fondo dell'Osservatorio Nazionale per il volontariato circa 76 progetti innovativi e sperimentali a livello nazionale, presentati da piccole Associazioni di volontariato, per un importo complessivo di 2 milioni d'euro.

3. APPROCCIO STRATEGICO, PRIORITÀ E OBIETTIVI

La valorizzazione delle capacità lavorative della persona e il concetto di società attiva sono fattori centrali nei percorsi di inclusione sociale. Le riforme del *welfare* si pongono, dunque, come il naturale completamento delle riforme del mercato del lavoro e della previdenza e devono essere coerenti con le politiche strutturali, nel pieno rispetto dei principi di solidità e stabilità della finanza pubblica.

Il Governo ha presentato nel febbraio 2003 il Libro Bianco sul Welfare. Esso costituisce la base del confronto in atto con le Regioni, le Province, i Comuni, le Parti Sociali e le associazioni del Terzo Settore, confronto che dovrà produrre la prima agenda sociale italiana per indirizzare le politiche sociali.

L'azione complessiva che il Governo condurrà nell'ambito delle politiche sociali ha lo scopo di una riformulazione degli obiettivi e delle funzioni del sistema di *welfare* italiano. Il Documento di Programmazione Economico-Finanziaria 2004-2007 ha indicato gli obiettivi da perseguire, lasciando la definizione delle politiche ad un confronto con le Parti Sociali e gli Enti Locali che si svilupperà in occasione della Legge di bilancio nel mese di settembre 2003. Per questo motivo, non è possibile in questa sede dare indicazioni per quanto attiene alle risorse finanziarie che verranno allocate per il prossimo triennio su ciascuna azione di politica sociale. Un quadro dettagliato verrà fornito al termine del percorso indicato.

Tuttavia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con l'obiettivo di dare maggiore efficienza alle politiche di spesa e per rafforzare l'azione del Fondo Nazionale delle politiche sociali, pur nell'ambito delle compatibilità finanziarie complessive, ha predisposto un progetto per la realizzazione di un primo monitoraggio della spesa sociale degli Enti Locali. Questa azione intende colmare un vuoto informativo su una parte fondamentale del sistema di prestazioni sociali – quello dei servizi erogati a livello locale – e a sostenere il percorso di definizione dei livelli essenziali di assistenza. Tale rilevazione, che rappresenta un esercizio solo parzialmente realizzato in precedenza anche se a lungo auspicato, ha lo scopo di evidenziare i diversi pesi in ordine alla spesa sociale tra aree territoriali e, all'interno di queste, tra le aree di finalizzazione degli interventi.

In questo scenario le priorità di azione che l'Italia pone al centro della sua agenda per il prossimo triennio 2003-2005 – per conseguire l'obiettivo di una società più attiva, più inclusiva e più coesa – possono essere così identificate:

- 1. politiche a favore della famiglia e della natalità;**
- 2. misure per il sostegno alle persone con disabilità;**
- 3. politiche di lotta alle povertà estreme;**
- 4. interventi per contrastare la non autosufficienza;**
- 5. politiche attive del lavoro (*welfare to work*);**
- 6. interventi contro il disagio minorile e a favore delle fasce deboli;**
- 7. politiche per favorire l'eguaglianza tra uomo e donna;**
- 8. politiche di prevenzione e recupero delle tossicodipendenze.**

3.1. Le politiche familiari

L'Italia riconosce alla famiglia il ruolo di strumento importante per lo sviluppo della coesione sociale, fattore decisivo per i processi di inclusione sociale delle persone a rischio di marginalizzazione e per il mantenimento delle relazioni intergenerazionali. La famiglia viene considerato soggetto attivo e attore primario nell'organizzazione di un sistema di *welfare* moderno, in particolare per il sostegno alle fasce più deboli: anziani, persone con disabilità, minori.

In relazione a ciò l'Italia persegue l'obiettivo di rafforzare la capacità di partecipazione attiva delle famiglie, grazie a una visione unitaria e integrata che passa attraverso misure di sostegno per la natalità, per la costituzione di una vita familiare, per la conciliazione tra vita professionale e responsabilità familiari.

Le politiche a sostegno della famiglia devono anche intervenire sulle capacità del sistema economico e sociale di mantenere un solido sentiero di sviluppo per il Paese. In questo quadro, l'Italia soffre di uno dei più bassi tassi di fecondità in Europa. Occorre promuovere una decisa politica di sostegno alla natalità, anche sull'esempio di quanto già attuato in altri Paesi dell'Unione Europea. Pertanto il Governo intende intervenire attraverso misure a favore della natalità, prevedendo adeguate e apposite forme di sostegno monetario per i nuovi nati, con l'obiettivo di rendere meno onerosa l'assunzione di responsabilità da parte delle famiglie di nuova formazione. Allo stesso tempo, vanno rafforzate le azioni a so-

stegno delle famiglie di nuova formazione che hanno intenzione di acquistare una casa.

Lo sviluppo di un sistema di servizi per la famiglia rappresenta uno degli strumenti prioritari per il sostegno della natalità, con il fine di assicurare alle coppie adeguati strumenti capaci di conciliare le scelte di procreazione con le responsabilità professionali. In tal senso di portata innovativa è anche il contributo che il settore produttivo saprà assicurare allo sviluppo dei servizi per i figli dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro. L'impegno del Governo è quindi volto a favorire lo sviluppo della rete degli asili e micronidi, caratterizzati da una particolare flessibilità organizzativa, in modo da soddisfare le esigenze dei datori di lavoro e dei lavoratori.

L'approvazione definitiva della Legge Biagi, e dei suoi decreti attuativi, permette di introdurre nell'ordinamento italiano nuove forme di flessibilità normativa tali da rendere possibile la conciliazione delle responsabilità familiari con gli impegni professionali.

Nel corso del prossimo triennio è intenzione del Governo valorizzare e alleviare il lavoro di cura svolto dalla famiglia nell'assistenza ai propri membri, mediante adeguate misure a sostegno di queste attività.

Infine, particolare attenzione verrà data alle azioni di alleggerimento fiscale, con l'obiettivo di creare le condizioni per assicurare un minore carico fiscale per le famiglie. Queste azioni devono, tuttavia, essere rese omogenee e coerenti con il quadro normativo esistente, sul quale sarà avviata una azione di monitoraggio e di valutazione in merito alla sua efficacia.

3.2 Misure per il sostegno alle persone con disabilità

In linea con gli impegni presi dal Governo in occasione della conferenza di apertura dell'Anno Europeo delle persone con disabilità e della Seconda Conferenza Nazionale della Disabilità, l'Italia intende realizzare nel prossimo triennio una serie di iniziative volte a sviluppare una politica integrata per le persone con disabilità, colmando alcune delle mancanze della normativa vigente e fornendo ulteriori strumenti di conciliazione tra l'impegno professionale e le gravose attività di cura e di assistenza alle famiglie con persone disabili. Tali iniziative devono avere anche l'obiettivo di favorire le condizioni di autonomia personale e di integrazione nel contesto professionale e produttivo del Paese delle persone con disabilità, e in particolare dei giovani.

In questo ambito si devono ricomprendere, da un lato, misure quali l'estensione al coniuge del congedo biennale per gravi motivi nonché ai genitori di minori affetti da gravi patologie, l'eliminazione o la significativa riduzione del periodo di attesa per beneficiare di detto congedo; dall'altro le agevolazioni e gli incentivi per promuovere l'autoimprenditorialità.

Il Governo intende, inoltre, rafforzare gli attuali progetti sperimentali a favore delle persone con disabilità, in particolare realizzando forme di partenariato e di cofinanziamento con gli Enti Locali per l'attuazione di progetti di rete realizzati con le associazioni del Terzo Settore.

Al fine di migliorare la qualità della vita delle persone con disabilità, il Governo è intenzionato ad incrementare i servizi a disposizione, favorirne l'accesso attraverso la rimozione di barriere architettoniche e culturali, definire modelli organizzativi di servizi integrati per la cura ed il trattamento delle non autosufficienze.

3.3 Politiche di lotta alle povertà estreme

L'obiettivo della coesione sociale e le strategie di inclusione sociale mirate a conseguirlo hanno nelle fasce di popolazione più vulnerabili il loro terreno di applicazione cruciale, per quanto esso sia anche quello maggiormente delicato e complesso. Tre gli obiettivi principali della lotta alle povertà estreme:

- 1) diminuire il numero delle persone in situazioni di povertà estreme;
- 2) aumentare i servizi a livello locale per persone in condizione di povertà estrema;
- 3) rendere "socialmente visibili" i senza fissa dimora.

Il Patto per l'Italia, firmato il 5 luglio 2002, ha sancito la fine del periodo di sperimentazione del reddito minimo di inserimento (RMI), ne ha identificato alcune criticità e debolezze e – riconoscendo la necessità di disporre di uno strumento per contrastare forme estreme di disagio sociale e di esclusione sociale – ha previsto di istituire un nuovo strumento: il reddito di ultima istanza (RUI).

L'esperienza del reddito minimo di inserimento ha evidenziato, infatti, una serie di problemi, in parte imputabili alle caratteristiche dello strumento di sostegno economico, in parte alla scarsa capacità di disegno ed attuazione delle misure

di reinserimento sociale, in parte ancora al sovraccarico di funzioni che si determinano a causa di tradizionali carenze del sistema di *welfare* italiano.

Il Governo, dunque, intende introdurre uno strumento nuovo, il reddito di ultima istanza (RUI), che presenta elementi di universalità accanto ad elementi di selettività, tale da qualificarlo come strumento di ultima istanza per soggetti e categorie socialmente fragili, genericamente con scarse *chances* lavorative e reddituali. Esso sarà fondato su una stretta cooperazione tra livello nazionale e livello regionale, con un'accentuazione del peso delle componenti locali, in parte quale conseguenza delle modifiche istituzionali legate alla riforma del Titolo V della Costituzione, in parte per introdurre schemi di incentivazione alle amministrazioni locali per operare in maniera sinergica, in parte per colmare le profonde diversità di situazioni tra realtà locali in termini di costo della vita, natura della povertà, intensità dei disincentivi all'occupazione regolare.

3.4 Interventi per contrastare la non autosufficienza

Il Governo intende rafforzare gli interventi di politica sociale in favore delle persone, in particolare anziane, non autosufficienti, che rappresentano in maniera sempre maggiore un elemento di criticità della società. Ciò attraverso un nuovo sistema di organizzazione dei servizi e di integrazione delle prestazioni, anche al fine di razionalizzare l'utilizzo delle risorse oggi disponibili.

Lo sforzo economico per la costituzione di un fondo ad hoc per la non autosufficienza è indubbiamente rilevante. Appare necessario, dunque, valutare le diverse possibilità esistenti per ottenere le risorse finanziarie necessarie ad avviare tale fondo, considerando anche la possibilità di istituire una tassa di scopo, il cui fine è quello di rendere tutti i cittadini partecipi dei problemi di inclusione sociale che questa categoria si trova a dovere affrontare e per alleviare le famiglie da un impegno particolarmente gravoso, anche in termini finanziari, che oggi ricade quasi esclusivamente su di loro.

In questo quadro, in coerenza con quanto affermato nel Libro Bianco sul Welfare, l'Italia intende nel corso del prossimo triennio sviluppare l'integrazione tra interventi sociali e interventi sanitari; promuovere interventi di aiuto personale di supporto all'assistenza domiciliare quotidiana; sviluppare la rete delle strutture di residenzialità e semi-residenzialità; implementare l'accessibilità e la diffusione delle nuove tecnologie a sostegno delle situazioni più difficili.

Infine, nell'ottica della valorizzazione delle risorse e dello sviluppo di politiche di "invecchiamento attivo", si ritiene importante attivare interventi per migliorare l'occupabilità e la partecipazione dei lavoratori delle classi di età più avanzate al mercato del lavoro. L'approvazione della Legge Biagi rappresenta un importante strumento di supporto alla partecipazione al mercato del lavoro per questo gruppo di popolazione.

3.5 Politiche attive del lavoro (welfare to work)

I Consigli Europei di Lisbona e di Barcellona hanno definito e condiviso obiettivi ambiziosi, basati sul principio che dinamismo economico e giustizia sociale devono procedere di pari passo. Nell'economia della conoscenza le ragioni della competitività e dell'inclusione sociale tendono a convergere nel comune obiettivo della valorizzazione delle risorse umane, in primo luogo attraverso l'incremento dei tassi di occupazione regolare.

Il Governo intende promuovere e sostenere tutti gli strumenti utili a incoraggiare e assistere l'individuo nel suo inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro. In questo ambito, pertanto, le priorità di azione che l'Italia si propone sono:

- 1) aumento del tasso di occupazione, con particolare attenzione alla popolazione femminile e agli over 55;
- 2) emersione del lavoro in nero;
- 3) incoraggiamento ai processi di adattabilità e mobilità.

Il Governo intende, inoltre, promuovere la responsabilità sociale delle imprese, incoraggiando il sistema delle aziende non solo a rispettare le norme sociali ed ambientali, ma anche a finanziare azioni specifiche di politica sociale – sulla base delle priorità stabilite dal Governo – in modo che esse siano protagoniste anche dell'attuazione delle politiche sociali. Per arrivare a questo obiettivo, il Governo italiano sta sviluppando un progetto che prevede la formulazione di un insieme di indicatori di valutazione delle performances sociali, l'identificazione delle migliori pratiche a livello mondiale, l'implementazione di un progetto pilota.

3.6 Interventi contro il disagio minorile e a favore delle fasce deboli

Con la definizione del Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2002-2004, l'Italia conferma l'attenzione ai bambini e agli adolescenti come punto di partenza di ogni progetto teso a sviluppare la dimensione del sociale in un'ottica dinamica. Il Piano ha individuato due principi che sottendono a qualsiasi azione in favore dei bambini e delle bambine, anche per combattere e prevenire la devianza minorile: da un lato, la valorizzazione della famiglia come comunità educante; dall'altro, la ricerca di strumenti di rafforzamento della protezione dei minori da ogni forma di violenza: protezione da intendersi nella triplice accezione della prevenzione, della tutela e del recupero del soggetto in età evolutiva in difficoltà.

Le linee di orientamento dell'Italia per il prossimo triennio, ai fini della progettazione degli interventi di risposta ai bisogni emersi nei diversi contesti territoriali, prevedono:

- a) la diminuzione del fenomeno della devianza e dell'esclusione minorile nelle scuole;
- b) la riduzione dei casi di abbandono dei minori;
- c) il sostegno alla struttura familiare per il supporto a minori ed adolescenti in situazioni di devianza;
- d) l'aumento del numero dei servizi semiresidenziali;
- e) la chiusura degli istituti per minori entro il 2006;
- f) lo sviluppo di reti di mutuo soccorso familiare.

Il Governo intende promuovere interventi finalizzati al sostegno delle fasce deboli, con particolare attenzione ai detenuti e ai soggetti in esecuzione penale fuori dal carcere, ai tossicodipendenti, agli immigrati legalmente residenti.

Per quanto riguarda il sostegno ai detenuti ed i soggetti in esecuzione penale fuori dal carcere, le priorità di azione del Paese per il prossimo triennio concernono le misure per favorire l'inserimento lavorativo dei detenuti e dei soggetti in misura alternativa e gli interventi di formazione professionale, spendibile anche nell'ambito del mercato del lavoro in libertà, garantendo così una migliore risposta al bisogno di sicurezza della società e un migliore reinserimento sociale dei soggetti in questione.

L'anno 2002 ha registrato un impulso delle funzioni di raccordo e di integrazione delle politiche per la lotta alla droga. La presenza di un organismo di coordinamento per l'attuazione di politiche complessive intese a fronteggiare il fenomeno della dipendenza dalla droga, tende a garantire il superamento della frammentazione degli interventi. In questo ambito, le azioni prioritarie sono:

- raccordo operativo-funzionale tra le singole attività delle istituzioni operanti nello specifico settore;
- definizione di indirizzi generali, nel rispetto di competenze articolate, sia di livello centrale che di livello territoriale;
- sviluppo dell'informazione.

L'Italia ha avviato, con la legge 189/2002 e successivo decreto legge n. 195 del 9 settembre 2002, la regolarizzazione dei rapporti di lavoro subordinato instaurati con cittadini extracomunitari privi di permesso di soggiorno. Facendo ricorso a questa possibilità sono state presentate 700.000 domande di regolarizzazione, tuttora in via di controllo. L'esito finale di tale processo comporterà un radicale mutamento di condizione per un numero significativo di stranieri soggiornanti in Italia. Di conseguenza, gli interventi del prossimo triennio saranno tutti orientati a programmare in modo più efficace i servizi necessari per favorire l'integrazione sociale e lavorativa di questi cittadini stranieri.

In particolare il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca promuove nuove azioni per prevenire il disagio giovanile e favorire il successo scolastico e formativo dei giovani, coerentemente con la Legge n. 53/2003 di riforma del sistema scolastico e formativo:

1. La creazione di **Centri di aggregazione intergenerazionale** tesi a favorire la formazione dei giovani ad integrazione e supporto dell'opera delle famiglie e delle agenzie educative, aperti alle esperienze e ai progetti in atto in altri paesi e tesi verso una cultura di integrazione europea.
2. La promozione della **salute** nella sua più ampia accezione attraverso il Progetto "**Missione salute**", organico contenitore di iniziative e un'opportunità didattica aggiuntiva offerta agli studenti, alle famiglie e ai docenti.
3. La promozione di un Piano Nazionale di **Orientamento** "finalizzato a sostenere la crescita educativa, culturale, professionale dei giovani attraverso il **SAPERE, il FARE, l'AGIRE** e la riflessione critica su di essi", e a produrre reti di collaborazione con gli altri soggetti.
4. La promozione dell'**attività fisica e sportiva** come strumento di coesione sociale ed esercizio di cittadinanza attiva.
5. Il sostegno dell'**Associazionismo studentesco** a scuola come strumento di preparazione e di costruzione della partecipazione. In particolare il Progetto "Studenti in Europa" intende promuovere l'avvio di una governance europea dei giovani attivando percorsi di simulazione di processi politici a livello europeo, come momenti di crescita responsabile degli studenti.
6. Il sostegno alle **Associazioni dei genitori** della scuola attraverso l'istituzione di Forum nazionale e regionali, al fine

di valorizzare la componente dei genitori e di assicurare una sede stabile di consultazione delle famiglie sulle problematiche studentesche. Il Progetto "Genitori e Scuola" intende sviluppare un partenariato forte scuola-famiglia. La sensibilizzazione degli studenti attraverso il Progetto "**Scuola e il volontariato**", finalizzato a diffondere una esperienza educativa di forte impatto sui giovani, che contribuisce allo sviluppo di una cultura della solidarietà, intesa come "essere con gli altri per gli altri".

3.7 Politiche di pari opportunità

La strategia adottata dal Consiglio Europeo di Lisbona nel marzo 2000 è finalizzata a realizzare il pieno impiego, attraverso un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione, e riconoscendo il diritto fondamentale al lavoro di uomini e donne.

L'analisi degli interventi effettuati nel periodo 2001-2003 in materia di pari opportunità è stata sviluppata secondo i seguenti assi:

1. Lo sviluppo dell'occupazione e delle pari opportunità si articola su due principali fonti di risorse;
2. valorizzazione e sostegno della rete familiare;
3. conciliazione vita familiare e sociale;
4. eguaglianza di opportunità a livello normativo.

1. Occupazione e inserimento professionale

Due sono le misure nazionali per finanziare lo sviluppo dell'occupazione e delle pari opportunità:

- finanziamento di progetti per l'imprenditoria femminile (legge 215/91), con risorse che sono venute aumentando negli anni (attualmente sono 233,79 milioni d'euro il quarto bando, per un totale di 22.737 progetti in graduatoria);
- finanziamento di progetti per le pari opportunità (legge 125/91); sono stati finanziati i progetti per un totale di 6 milioni di euro, relativi a iniziative ed azioni positive, con particolare attenzione agli interventi di innovazione dei modelli organizzativi di impresa e di formazione per le donne.

A livello regionale e locale la promozione e l'attuazione della pari opportunità si viene a configurare attraverso l'adozione di una strategia risultante dall'integrazione di una pluralità di politiche, quali le politiche attive del lavoro, le politiche sociali, le politiche d'informazione, l'orientamento, la formazione, le politiche di conciliazione nonché di sostegno alla pari opportunità nei luoghi di lavoro.

In funzione di uno sviluppo delle politiche preventive, acquistano un ruolo strategico i Centri per l'impiego chiamati a promuovere ed implementare metodologie e strumenti d'accoglienza, orientamento e tutoraggio al lavoro specifici a favore dell'utenza femminile, anche attraverso lo sviluppo di modelli e strumenti di consulenza volti a favorire una migliore organizzazione dei tempi di lavoro e familiari, sulla normativa in materia di diritto del lavoro, sui contratti flessibili ed atipici, sul diritto e sulla tutela della maternità.

Gli interventi di sviluppo dell'occupazione femminile sono stati attuati a livello regionale, utilizzando anche le risorse fornite dai fondi strutturali.

E' da segnalare che presso il Dipartimento per le pari opportunità della Presidenza del Consiglio è stato costituito il Gruppo di studio "Donne e lavoro" con il compito di analizzare la validità e la idoneità degli strumenti previsti dalla normativa vigente ai fini della tutela della donna nel rapporto di lavoro.

Le Regioni e le Province Autonome, al fine di promuovere e rafforzare l'occupazione femminile attraverso "l'integrazione del principio di uguaglianza e del principio di pari opportunità tra gli uomini e le donne in tutte le politiche regionali", in sede di programmazione hanno adottato un approccio di tipo dualistico, individuando uno specifico "policy field" interamente dedicato a migliorare l'accesso e la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

È stata definita una riserva finanziaria pari ad almeno il 10% delle disponibilità totali del FSE. Sotto il profilo delle misure prioritarie d'intervento, le Regioni sostengono l'occupabilità femminile attraverso:

- la realizzazione di attività integrate o complesse finalizzate all'inserimento ed al reinserimento lavorativo delle donne di diverse fasce di età (utilizzando in particolare le risorse del FSE);
- l'avvio di interventi per l'**orientamento**, in forma continua e personalizzata;
- la promozione nonché le azioni d'**accompagnamento al lavoro**;
- la costituzione a livello provinciale di **Sportelli Donna**, con lo scopo di fornire indicazioni su opportunità di lavoro, formazione, tirocini, effettuare colloqui di orientamento e svolgere attività di consulenza ed assistenza all'avvio di impresa;
- sono stati istituiti osservatori sulla condizione femminile, in raccordo con i sistemi informativi e le banche dati realizzate a livello nazionale;
- sono stati finanziati network femminili associativi, imprenditoriali e professionali;
- sono state finanziate iniziative che sostengono l'occupazione e la permanenza delle donne sul mercato del lavoro;

- sono state finanziate azioni finalizzate a favorire l'emersione del lavoro nero;
- numerosi interventi perseguono l'incremento dell'occupazione femminile anche attraverso il sostegno a nuove attività imprenditoriali ed al lavoro autonomo (legge 215 791);
- sono state finanziate iniziative volte alla conciliazione tra la vita professionale e la vita familiare, in particolare con riferimento ai settori che presentano una bassa incidenza di occupazione femminile o che necessitano di specifiche strutture che garantiscano delle reti di prossimità, inoltre sono state sperimentate forme innovative quali l'utilizzo del voucher sia a favore delle imprese (voucher aziendale) sia a favore dei singoli soggetti (voucher individuale);
- sono stati finanziati progetti per lo sviluppo di forme flessibili di lavoro (telelavoro, part time, job rotation, job sharing, formazione al rientro della maternità ecc.);
- sono stati attivati incentivi sia alle lavoratrici sia alle imprese, per sostenere l'adozione di modelli organizzativi per la conciliazione, e sono state finanziate la sperimentazione, la modellizzazione e la diffusione di "buone prassi".

Con riferimento alle strategie adottate in EQUAL, le Regioni e Province Autonome hanno colto l'opportunità del PIC per sperimentare una metodologia di lavoro comune, validando nel contempo gli strumenti e i modelli destinati ad innovare il laboratorio europeo delle politiche per l'Occupazione, attraverso pochi ma significativi progetti (le *Partnership di Sviluppo o PS*) mirati allo sviluppo locale.

Rispetto all'Asse Pari Opportunità, con EQUAL l'Italia intende sperimentare azioni in materia di conciliazione vita-lavoro, mirate a contrastare i meccanismi di segregazione verticale e orizzontale. Dai primi dati disponibili, risulta che di conciliazione si deve parlare in termini di sistema affinché si combattano le forme di segregazione orizzontale e verticale che incidono particolarmente sui canali di ingresso e di permanenza delle donne nel mercato del lavoro. Ciò può avvenire solo condividendo metodi e modelli in maniera integrata.

Occorre, inoltre, segnalare lo sviluppo di interventi specifici contro la prostituzione coatta, la tratta di esseri umani e il reinserimento di ex prostitute. I progetti sperimentati mirano ad intervenire sul fenomeno della prostituzione soprattutto con l'obiettivo di assistere quante, in particolare immigrate clandestine, intendano sottrarsi allo sfruttamento sessuale, anche attraverso la creazione di **Centri antiviolenza** per le donne in difficoltà e **Case di accoglienza**, e al contempo tendono alla creazione, attraverso la sottoscrizione di protocolli, di reti di soggetti pubblici e privati impegnati nel realizzare un sistema di tutele e di sicurezza e nell'agevolarne l'inserimento socio-lavorativo anche in un "**ambiente protetto**".

2. Valorizzazione e sostegno della rete familiare

Al fine di uno sviluppo della rete familiare, sono state predisposti i seguenti interventi:

- finalizzati allo sviluppo di servizi, ai trasferimenti monetari, ai sussidi per le giovani coppie;
- allo sviluppo di politiche di conciliazione.

In particolare la **Finanziaria 2002** (L. 448/2001) ha istituito il Fondo per gli asili nido, per un ammontare complessivo di 300 milioni di Euro, di cui 50 milioni per l'anno 2002, 100 per l'anno in corso e 150 per il 2004. La prima tranche è stata ripartita fra le Regioni nell'ottobre 2002. Le risorse stanziare con l'articolo 70 sono altresì destinate alla realizzazione dei micro-nidi sui luoghi di lavoro, anche al fine di rafforzare la partecipazione di tutti i soggetti del mondo produttivo nei confronti delle responsabilità familiari. Il Governo ha finalizzato con le Regioni l'intesa per la fissazione di criteri di realizzazione dei nidi nei luoghi di lavoro (aprile 03).

La **finanziaria 2003** (L.289/2002) ha istituito un Fondo di rotazione (10 milioni), per concedere finanziamenti ai datori di lavoro che realizzano nidi nei luoghi di lavoro. E' stato anche avviato un *piano di comunicazione ed informazione* sulla realizzazione dei nidi nei luoghi di lavoro.

3. Conciliazione vita familiare e sociale

Nel corso del biennio è stata data attuazione alla legge 53/2000 sui congedi familiari; in particolare oltre all'aumento del numero di congedi per maternità e paternità, va segnalato il finanziamento dei progetti di flessibilità organizzativa (relativi alla sperimentazione a part-time, flessibilità oraria, formazione durante il periodo della maternità o al momento del rientro, telelavoro, figure di sostituzione) per aziende che progettino nuovi modelli di conciliazione del tempo di lavoro in relazione ai congedi di maternità e paternità.

- Sono stati finanziati progetti per un totale di circa 15 milioni di euro; per l'anno in corso sono stati stanziati ulteriori 20 milioni di euro.

Inoltre, è stato avviato il monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. 151/01 sull'applicazione della normativa in materia di congedi parentali.

4. Eguaglianza di opportunità a livello normativo

È stata approvata la nuova versione dell'art. 51 della Costituzione (luglio 2003) che promuove le pari opportunità tra uomini e donne, al fine di riequilibrare la rappresentanza politica e garantire la presenza femminile nelle assemblee elettive e nei luoghi decisionali.

Il Dipartimento per le pari opportunità sta elaborando delle iniziative di studio al fine di vagliare le ipotesi di provvedimenti, anche di natura non normativa, che possano tradurre in misure concrete il precetto costituzionale, attraverso la previsione di apposite azioni positive.

È in via di approvazione il *testo di legge concernente il sistema di servizi per la prima infanzia*, che individua i criteri generali e rafforza la partecipazione diretta delle famiglie alla creazione e gestione di servizi innovativi ed integrativi per i minori, che vadano ad integrare e potenziare la rete degli asili nido tradizionale.

Nella finanziaria 2003, infine, sono previsti € 161 milioni per mutui prima casa o per sostegno alla natalità. Sono trasferiti alle Regioni con il decreto di riparto del Fondo Nazionale delle Politiche Sociali.

Nel corso del biennio è stata data attuazione alla legge 53/2000 sui congedi familiari; in particolare oltre all'aumento del numero di congedi per maternità e paternità, va segnalato il finanziamento dei progetti di flessibilità organizzativa (relativi alla sperimentazione a part-time, flessibilità oraria, formazione durante il periodo della maternità o al momento del rientro, telelavoro, figure di sostituzione) per aziende che progettino nuovi modelli di conciliazione del tempo di lavoro in relazione ai congedi di maternità e paternità.

Sono stati finanziati progetti per un totale di circa 15 milioni di euro; per l'anno in corso sono stati stanziati ulteriori 20 milioni di euro.

Inoltre, è stato avviato il monitoraggio sull'attuazione del d.lgs. 151/01 sull'applicazione della normativa in materia di congedi parentali.

4. MISURE POLITICHE

In questo capitolo gli obiettivi e le priorità individuati nel capitolo precedente sono ricondotti all'interno dei tre obiettivi di Copenaghen:

- Obiettivo 1: facilitare l'accesso all'occupazione, accesso alle risorse, diritti, beni e servizi per tutti;
- Obiettivo 2: prevenire i rischi di esclusione sociale;
- Obiettivo 3: appoggio ai gruppi vulnerabili.

Obiettivo 1. Facilitare l'accesso all'occupazione, accesso alle risorse, diritti, beni e servizi per tutti

1.1. Sviluppo dell'occupazione e delle competenze con particolare attenzione alla componente femminile ed al Mezzogiorno.

Il Governo ha fissato un obiettivo quantitativo, relativo al tasso di occupazione complessivo al 2005 (vedi tavola successiva). Al raggiungimento di questo obiettivo dovranno contribuire fortemente la componente femminile e quella degli over 65. La nuova disciplina del part time, nonché gli interventi di conciliazione tra vita familiare e lavoro, garantiscono il mantenimento del trend già positivo della partecipazione femminile al mercato del lavoro; in considerazione di ciò viene fissato al 46% il tasso di occupazione femminile da raggiungere entro il 2005. La fissazione di un obiettivo quantitativo appare più difficile nel caso dei lavoratori anziani (55-64 anni), dato che solo nel 2000 e 2001 si è assistito a una prima timida inversione di tendenza, dopo i forti cali realizzatisi nel corso di tutti gli anni Novanta.

Obiettivi quantitativi per il 2005

Tasso di occupazione generale	58,5%
Tasso di occupazione femminile	46%
Tasso di occupazione degli anziani (55-64 anni)	40%

Il Piano Nazionale per l'Occupazione 2002, accogliendo le indicazioni dell'UE, individua come azioni prioritarie delle politiche per l'occupazione una più elevata preparazione culturale e professionale dei giovani e degli adulti, in modo da facilitarne l'ingresso e la permanenza nel mondo del lavoro.

A tal fine, l'Italia intende realizzare un moderno ed efficiente sistema di Servizi per l'impiego, pubblici e privati, collegati tra loro da un sistema informativo per il lavoro (SIL). Il sistema dovrà:

- facilitare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro;
- riordinare le regole del collocamento, mediante l'introduzione dell'anagrafe del lavoratore;
- attivare una procedura di "borsa" continua;
- educare all'occupabilità, favorendo uno stretto rapporto scuola – lavoro;
- implementare l'acquisizione di un più alto livello di competenze di base – linguistiche, matematiche, tecnologiche; sociali – ricorrendo a iniziative di educazione permanente degli adulti.

La riforma del sistema delle "tutele attive", necessariamente graduale e a carattere pluriennale, ha l'obiettivo di incoraggiare e assistere il lavoratore nel processo di reinserimento nel mercato del lavoro. Si deve, pertanto, realizzare un circolo virtuoso – tra sostegno al reddito, orientamento e formazione professionale, impiego e autoimpiego – che rafforzi così la tutela del lavoratore in situazione di disoccupazione involontaria, ne riduca il periodo di disoccupazione, ne incentivi un atteggiamento responsabile ed attivo verso il lavoro.

Gli obiettivi finali della riforma dovranno garantire:

- una protezione generalizzata ed omogenea dei disoccupati involontari;
- l'introduzione di forme di protezione integrativa, aggiuntiva o sostitutiva, liberamente concordate fra le Parti Sociali ai più vari livelli, con prestazioni autofinanziate e gestite da organismi bilaterali di natura privatistica.

Infine, per quel che attiene lo sviluppo del Mezzogiorno del Paese, l'obiettivo del Governo – coerentemente con le strategie fissate nel QCS ob.1 – è consentire un tasso di crescita significativo tale da conseguire, entro il 2008, un aumento del tasso di attività (60%) corrispondente all'incremento del tasso di occupazione indicato nel DPEF 2003-2007.

1.2 Aumentare l'occupazione femminile: interventi a livello regionale

La promozione e l'attuazione della pari opportunità si configura attraverso l'adozione da parte delle Regioni e delle Province Autonome di una strategia complessa e articolata, risultante dall'integrazione di politiche attive del lavoro, politiche sociali, politiche di informazione, di orientamento e di formazione, di conciliazione.

Le Amministrazioni territoriali intendono sviluppare:

- l'attività di orientamento e di accompagnamento al lavoro, in particolare per le donne vittime di tratta;
- la formazione;
- la creazione di imprese e l'autoimprenditorialità;
- la rete provinciale dei Servizi per l'impiego e degli Sportelli Donna;
- l'aumento del numero dei Centri anti violenza e delle Case di accoglienza per le donne in difficoltà;
- la sperimentazione dei voucher sia a favore delle imprese (voucher aziendale) sia a favore dei singoli soggetti (voucher individuale), come strumento di agevolazione per l'accesso e la permanenza nel mondo del lavoro;
- gli interventi per favorire l'emersione del lavoro sommerso.

1.3 Aumentare il tasso di attività degli over 55

Al di là del problema fondamentale della discriminazione in base all'età, la tendenza all'invecchiamento della popolazione pone diverse sfide per il mercato di lavoro che richiedono politiche specifiche. Queste sfide includono:

- la necessità di rivedere le strategie di pensionamento anticipato;
- la promozione dell'occupazione e dell'occupabilità;
- lo sviluppo di iniziative di formazione e di riqualificazione.

1.4 Aumentare il numero delle persone con disabilità presenti nel mondo del lavoro

Le persone con disabilità presentano tassi di occupazione molto limitati e al fine di un maggiore inserimento occupazionale si prevedono le seguenti azioni:

- verifica dell'applicazione della legge 68/99;
- completamento dell'informatizzazione dei dati in tutti i Servizi per l'impiego;
- attivazione di politiche di *mainstreaming*;
- sostenere l'occupazione di donne con disabilità;
- rafforzamento delle tecnologie e del telelavoro;
- istituzione di gruppi di lavoro per studiare l'uso delle tecnologie dell'informazione e del telelavoro, per migliorare l'integrazione delle persone con disabilità nel mercato del lavoro;
- sviluppare forme di autoimprenditorialità delle persone giovani con disabilità, anche attraverso l'istituzione di un'apposito fondo di euro 5.500.000.

1.5 Favorire il reinserimento sociale e lavorativo dei detenuti

Nell'ambito delle iniziative da attivare in funzione di azioni di reinserimento sociale di persone in condizione detentiva o in esecuzione penale esterna, il lavoro – diritto costituzionalmente protetto – ha un ruolo primario nel percorso di reinserimento sociale dei condannati. Questo favorisce il processo di inclusione sociale e l'adozione di modelli di vita socialmente accettabili. A tal fine, si intende promuovere:

- l'occupazione lavorativa, l'orientamento e l'avviamento per il futuro post detentivo, stimolando la partecipazione delle componenti pubbliche, private e del privato sociale più qualificato, con azioni tese ad incentivare l'investimento occupazionale nell'ambito penitenziario;
- azioni tese a garantire percorsi di *long-life learning*;
- il consolidamento dei rapporti tra le Regioni ed i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria, al fine di attuare iniziative a favore dei detenuti e dei condannati in misura alternativa;
- l'integrazione tra gli uffici per l'impiego del Ministero del Lavoro e le sedi periferiche dell'Amministrazione Penitenziaria, permettendo così la puntuale conoscenza dei bisogni occupazionali dell'utenza ristretta;
- l'implementazione di un apposito software per consentire di definire le posizioni professionali e lavorative dei detenuti con dati che, immessi nelle graduatorie previste dall'art. 20 dell'Ordinamento Penitenziario, confluiranno in un data - base nazionale.

1.6 Favorire l'emersione del lavoro non regolare

L'incidenza dell'economia sommersa, soprattutto nel Mezzogiorno, è di molto superiore rispetto alla media comunitaria. Attualmente si sta delineando una nuova politica di intervento, legata alla recente riforma del mercato del lavoro (Legge Biagi). Il provvedimento tende a migliorare il funzionamento del mercato del lavoro regolare, moltiplicando le forme giuridiche del lavoro, "sbloccando" l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, attribuendo nuove funzioni alla mano pubblica, contribuendo significativamente al contenimento e alla riduzione del fenomeno dell'irregolarità del lavoro.

Obiettivi operativi:

- favorire l'emersione attraverso una politica di incentivazione;
- attivare strutture di sostegno all'emersione;
- flessibilizzare il mercato del lavoro.

1.7 Sostenere la mobilità geografica

Annualmente dalle 150.000 alle 200.000 persone, soprattutto giovani diplomati e laureati, si trasferiscono dal Sud al Nord del Paese per motivi di lavoro. Nonostante questo, il principale collo di bottiglia nell'incrocio domanda offerta di lavoro è costituito dalla mobilità geografica.

Le difficoltà di mobilità sono riconducibili ad una criticità relativa agli aspetti di accoglienza abitativa, di inserimento sociale, di scarsa accessibilità di servizi formativi per lo sviluppo professionale.

Tra gli obiettivi che l'Italia individua per accelerare i processi di mobilità appare prioritario lo sviluppo di:

- sistemi di governo a livello territoriale;
- servizi di accompagnamento per l'integrazione sociale e per lo sviluppo professionale;
- opportunità di stabilizzazione occupazionale e/o di rientro nei territori d'origine;
- programmi interregionali finalizzati allo sviluppo e al sostegno della mobilità (Azione di Sistema Sud Nord Sud, Azioni di accompagnamento alla mobilità geografica sud nord).

1.8 Sviluppare la responsabilità sociale delle imprese

In sintonia con le linee guida europee in materia di responsabilità sociale d'impresa, l'Italia attribuisce notevole importanza alla diffusione di comportamenti etici nelle imprese. Questa visione risulta ampliata nella dimensione degli interventi pro-attivi nel sociale da parte delle imprese (coinvolgimento sociale) e nella partecipazione attiva delle stesse a sostenere il sistema di *welfare*, nazionale e locale, secondo i dettami di una moderna logica di integrazione pubblico - privato. Il ruolo del Governo sarà quello di identificare le aree d'intervento e gli ambiti che richiedono un'azione specifica di orientamento dei finanziamenti su progetti prioritari. Le imprese aderiranno su base volontaria e contribuiranno al finanziamento delle politiche di *welfare*, mentre l'intervento nel sociale sarà gestito direttamente dalle associazioni e dal volontariato.

In questo nuovo approccio al *welfare*, è importante che i soggetti che si dichiarano socialmente responsabili e che intervengono attivamente nel sociale, lo facciano rispettando un quadro di **riferimento comune**. Così solo le imprese che seguiranno questo percorso, oltre ad avere un ritorno in termini di immagine, potranno accedere a degli incentivi. Il Governo intende proporre un premio per quelle imprese che avranno deciso di aderire all'iniziativa. Questo premio sarà di natura fiscale (defiscalizzazione delle elargizioni) e di carattere **finanziario** (fondi pensione etici¹).

A tal fine verrà sostenuto il programma "Responsabilità sociale delle imprese".

1.9 Sviluppare la formazione continua

Nell'ambito degli interventi PON del Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca (Misura 6 – EDA) per il 2003 – 2004 sono previsti interventi finalizzati al rafforzamento delle competenze di base. In particolare, sono previsti i seguenti stanziamenti che si aggiungono a quelli previsti del corrente esercizio **finanziario** (circa 9,5 milioni di euro):

- anno 2003 8.053.000 euro
- anno 2004 6.743.000 euro

¹ Attualmente è in via di predisposizione la **defiscalizzazione** per le liberalità fatte dai privati, quindi anche dalle imprese, su una serie di temi tra cui la famiglia e il sociale.

1.10 Sostenere la numerosità familiare

Al fine di sostenere la struttura famiglia e la natalità il Governo intende:

- introdurre una forma di assegno "una tantum" per i figli, differenziato per numero di figli;
- sostenere con un intervento di accompagnamento, per un periodo determinato, differenziato per fasce di reddito, la nascita del primo figlio;
- proseguire il finanziamento di interventi a sostegno delle famiglie di nuova formazione che hanno intenzione di acquistare una casa (finanziamento alle giovani coppie).

1.11 Sviluppare la rete dei servizi per la famiglia

Lo sviluppo di un sistema di servizi per la famiglia rappresenta uno degli strumenti prioritari per il sostegno della natalità, con il fine di assicurare alle coppie adeguati strumenti capaci di conciliare le scelte di procreazione con le responsabilità professionali. A tal fine si intende:

- *incentivare la diffusione dei servizi per la prima infanzia attraverso finanziamenti ad hoc* L'art. 70 della legge Finanziaria 2002, n. 448/2001, ha istituito un fondo, fissato in 50 milioni di euro, per l'anno 2002, di 100 milioni di euro per l'anno 2003, di 150 milioni di euro per l'anno 2004 che deve essere ripartito dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, sentita la Conferenza Unificata Stato Regioni Città, entro il 30 settembre di ogni anno);
- *rendere deducibili* le spese di partecipazione ai nidi, per le famiglie e per le imprese (art. 70, con Decreto del Ministro delle finanze e dell'economia del 17/5/2002 valevole per gli anni 2002, 2003 e 2004);
- *consolidare un fondo di rotazione per il finanziamento* ai datori di lavoro che attivino e quindi realizzino dei servizi di asilo nido o micro-nidi. Tali finanziamenti dovranno essere rimborsati al 50%. Per l'anno 2003 sono stati stanziati 10 milioni di Euro;
- *sviluppare un piano nazionale per i servizi della prima infanzia.*

Inoltre, la legge di riforma della scuola n. 53 del 2003 ha previsto l'anticipazione dell'età di accesso alla scuole dell'infanzia e alla scuola primaria. Poiché la scuola dell'infanzia è presente su tutto il territorio nazionale con una frequenza di oltre il 90% dei bambini, ed è quindi un servizio ormai pressoché generalizzato, l'anticipazione dell'età rappresenta un significativo ampliamento del servizio alle famiglie.

1.12 Sostenere lo sviluppo di politiche per l'affidamento familiare e l'adozione

L'Italia intende privilegiare l'affidamento familiare, diurno o residenziale, ricentrando l'esperienza educativa nell'intervento di affido e sviluppando progetti sperimentali e percorsi d'aiuto per la famiglia di origine. Inoltre, si intendono implementare le forme di affido.

A proposito, il **Piano per l'infanzia 2002-2004** prevede di:

- a) *promuovere l'istituto dell'affidamento familiare* in base alle innovazioni e alle modifiche introdotte dalla legge n. 149/01, in particolare rendendolo più flessibile ed idoneo alle effettive esigenze di tutela del minore e del suo preminente interesse a vivere in un ambiente sano e sereno, valorizzando reti di famiglie e associazioni di famiglie, entro cui la singola famiglia affidataria trova sostegno amicale e professionale (art. 5 comma 1 l. 149/01);
- b) *promuovere l'adozione* prevedendo il coinvolgimento di gruppi e associazioni, che diano la loro disponibilità a svolgere una azione di sensibilizzazione per trovare una famiglia adeguata alle necessità dei minori;
- c) *diffondere lo strumento dell'adozione "mite"*;
- d) *riconoscere particolari requisiti per le realtà comunitarie preposte all'accoglimento di bambini vittime di esperienze traumatiche familiari* prevedendo, in particolare, la qualificazione del personale che vi opera, ivi compresa la certificazione della loro idoneità a svolgere il ruolo educativo e le garanzie di continuità di presenza dello stesso;
- e) *incentivare comunità in cui è prevista la presenza di famiglie* come responsabili educativi;
- f) *favorire la sperimentazione di altre forme innovative di accoglienza*, attraverso le quali si esprime la creatività e la responsabilità educativa di una famiglia, di un gruppo di famiglie, di un' Associazione di famiglie, di una Rete integrata di servizi;
- g) infine si prevede la *chiusura degli Istituti per minori*, attraverso le azioni indicate, entro il 2006".

1.13 Sviluppare politiche di conciliazione

Alla carenza dei servizi si unisce spesso la rigidità delle norme in materia di conciliazione. La maternità è ancora vissuta troppo spesso nel mondo del lavoro non come un atto positivo per la società, ma come una perdita di produttività, il che corrisponde spesso ad una cultura di impresa ancora troppo carente sotto questo punto di vista. Al fine di sviluppare le

politiche di conciliazione, si prevede di implementare la legge 53 dell'8 marzo 2000 "*Disposizioni per sostenere la maternità e la paternità e per armonizzare i tempi di lavoro, di cura e della famiglia*", gestita dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e volta a sviluppare le politiche di conciliazione, i congedi di paternità e maternità, lo sviluppo armonico dei tempi di vita familiare e lavorativa. A tal fine la legge prevede anche il finanziamento di progetti destinati ad aziende private, di piccole – medie – grandi dimensioni finalizzati alla sperimentazione di interventi integrati di cambiamento organizzativo e gestionale, orientati al sostegno della conciliazione ed al sostegno della maternità e della paternità. Quindi: lo sviluppo di interventi di informazione e diffusione; la produzione di linee guida; gli scambi di buone pratiche.

1.14 Sviluppare i servizi per le persone con disabilità

Il sistema dei servizi per le persone con disabilità prevede la predisposizione ed attuazione del Piano Sanitario 2002-2004 redatto dal Ministero della Salute. I punti salienti:

- la realizzazione di una sorgente di finanziamento adeguata al rischio di non auto-sufficienza della popolazione;
- la realizzazione di reti di servizi di assistenza integrata, economicamente compatibili, rispettose della dignità della persona;
- il corretto dimensionamento dei nodi della rete (ospedalizzazione a domicilio, assistenza domiciliare integrata, centri diurni);
- lo sviluppo di residenze sanitarie assistenziali e istituti di riabilitazione;
- la riduzione del numero dei ricoveri impropri negli ospedali per acuti e la riduzione della durata di degenza dei ricoveri appropriati, grazie alla presenza di una rete di servizi territoriali efficace ed efficiente;
- il miglioramento della autonomia funzionale delle persone disabili;
- l'introduzione di misure che possono prevenire o ritardare la disabilità e la non autosufficienza, che includano le informazioni sugli stili di vita più appropriati e sui rischi.

A questo scopo è finalizzato anche il Piano nazionale per la non autosufficienza, in coordinamento con il Ministero della Salute, che partirà in via sperimentale in alcune Regioni nel secondo semestre del 2003.

Si aggiunge il Pacchetto di iniziative volte a colmare alcune delle mancanze della normativa vigente, più volte rappresentate dalle associazioni di volontariato e dalle organizzazioni che assistono persone con disabilità, nonché a fornire ulteriori strumenti (vedi Documento di programmazione economica e finanziaria 2004—2007).

1.15 Implementare i servizi per gli over 65

Nella prospettiva di uno sviluppo dei servizi alla persona il **Documento economico e sociale 2004-2007** intende rafforzare gli interventi di politica sociale in favore delle persone, in particolare anziane e non autosufficienti, che rappresentano in maniera sempre maggiore un elemento di criticità della nostra società.

Inoltre nel **Piano Sanitario Nazionale 2003-2005** in aggiunta a ciò che è stato già indicato per le persone con disabilità, si prevedono interventi che, in maniera diversificata, potranno migliorare i servizi e la salute *anche* degli anziani:

- attuare, monitorare e aggiornare l'accordo sui livelli essenziali ed appropriati di assistenza;
- ridurre i tempi e le liste di attesa;
- promuovere una rete integrata di servizi sanitari e sociali per l'assistenza agli anziani;
- potenziare i fattori di sviluppo (o "capitali") della sanità;
- realizzare una formazione permanente di alto livello in medicina e sanità;
- promuovere l'eccellenza e riqualificare le strutture ospedaliere;
- promuovere il territorio quale primaria sede di assistenza e di governo dei percorsi Sanitari e Socio-Sanitari;
- promuovere gli stili di vita salutari, la prevenzione e la comunicazione pubblica sulla salute.

Obiettivo 2: prevenire i rischi di esclusione sociale.

2.1 Ridurre l'esclusione minorile nelle scuole

Gli abbandoni precoci della scuola rappresentano il sintomo di una complessiva situazione di disagio e di disadattamento che, soprattutto quando sono correlati ad altre cause di natura socio-economica e culturale, possono favorire fenomeni di emarginazione, esclusione, devianza.

Il MIUR, consapevole che l'istruzione e la formazione sono lo strumento principale di crescita e modernizzazione del Paese, indica come priorità di scelta:

- la valorizzazione del capitale umano
- la promozione di uguaglianza di opportunità a disposizione dei singoli
- la promozione del successo educativo e formativo.

La promozione del diritto-dovere di istruzione costituisce quindi il centro della missione educativa e formativa del sistema scolastico, così come si è delineato anche attraverso il quadro delle riforme.

Gli interventi istituzionali previsti - in questo contesto – riguardano:

- l'adozione di strategie di prevenzione e contrasto della dispersione
- il rafforzamento dell'orientamento
- la promozione di azioni di integrazione/coesione sociale

attraverso iniziative di

- sviluppo e valorizzazione di una cultura dell'orientamento come dimensione educativa trasversale e componente strutturale dell'azione educativa e formativa della scuola
- sviluppo delle capacità e delle competenze, attraverso conoscenze e abilità, generali e specifiche, coerenti con le attitudini e le scelte personali, adeguate all'inserimento nella vita sociale e nel mondo del lavoro, anche con riguardo alle dimensioni locali, nazionale ed europea;
- definizione di strategie mirate ad accrescere l'efficacia degli apprendimenti e a rendere lo studio più attraente
- costituzione di centri di aggregazione intergenerazionale che si propongano, sul territorio, come spazi di collaborazione e confronto, di dialogo e di progettazione, per la prevenzione del disagio e siano luogo di interazione fra scuola e società, fra agenzie educative diverse, fra studenti, docenti, operatori, genitori
- promozione della cittadinanza attiva e solidale degli studenti attraverso iniziative che ne promuovano la partecipazione, l'assunzione di responsabilità, l'impegno sociale
- promozione della partecipazione e della collaborazione della famiglia come risorsa sociale, culturale, educativa da valorizzare ed incoraggiare nelle azioni orientative e formative della scuola
- rafforzamento della partecipazione e della responsabilizzazione di tutti i soggetti che sono coinvolti nell'azione educativa a livello scolastico ed extrascolastico
- interazione fra sistema ufficiale della formazione e quello non formale ed informale, per dare vita ad un modello flessibile di conoscenze
- utilizzo di spazi scolastici per la realizzazione di attività culturali, ricreative, artistiche, ludico-sportive, eventualmente gestite dagli stessi studenti, e promozione dell'associazionismo degli studenti come condizione di sviluppo di comportamenti collaborativi e responsabili
- valorizzazione di attività di volontariato che coinvolgano la scuola, al fine di sviluppare nei giovani la dimensione di cittadini e il loro senso di appartenenza alla comunità
- innovazione metodologica mirata a favorire l'interazione fra studio e lavoro, fra sapere e fare, e la realizzazione di attività educative personalizzate anche al fine di un più efficace inserimento scolastico (con particolare attenzione a bisogni peculiari e diversi: immigrazione, handicap, disagio, ecc)
- sviluppo ed implementazione delle attività ludico sportive nel sistema scolastico ed extrascolastico come mezzo per favorire l'apprendimento, la socializzazione, l'integrazione sociale
- individuazione e diffusione di buone prassi per tesaurizzare e sistematizzare le esperienze di eccellenza che hanno risposto a criteri di trasferibilità, innovatività, rilevanza strategica

Queste strategie educative e formative sono state individuate anche nel Piano Nazionale per l'infanzia 2002-2004, che sottolinea l'importanza di adottare nuove strategie educative e formative nei confronti di adolescenti problematici che abbandonano i percorsi scolastici.

Il Piano, coerentemente anche con quanto previsto dalla L. 328/2000, si pone in una dimensione di integrazione delle

politiche sociali, educative, occupazionali, e si propone di fissare gli obiettivi per la tutela dei minori e la prevenzione/contrasto dell'esclusione e dell'emarginazione attraverso azioni che coinvolgano, prioritariamente e direttamente, la scuola, in una logica di interazione con gli altri soggetti educativi, a partire dalla famiglia.

Obiettivo 3: appoggio ai gruppi vulnerabili

3.1 Migliorare l'accessibilità ai servizi e la qualità della vita per le persone con disabilità

Come previsto nel Libro Bianco sul Welfare, il Governo si propone di attivare alcune linee di intervento per lo sviluppo e l'accessibilità delle nuove tecnologie per le persone con disabilità, in particolare:

- approvare un disegno di legge in materia di "Norme per l'accessibilità dei siti Internet e delle applicazioni informatiche", per garantire l'accesso dei soggetti disabili ai servizi erogati in rete dalle Pubbliche Amministrazioni;
- utilizzare l'e-Procurement nella Pubblica Amministrazione per incoraggiare la diffusione;
- attivare un Osservatorio sull'accessibilità dei siti pubblici.

3.2 Aumentare le conoscenze linguistiche degli immigrati

La maggior parte degli immigrati giunge nel nostro Paese senza conoscere la lingua italiana e si trova a dover affrontare, in una penalizzante situazione di disagio linguistico, innumerevoli impegni e ostacoli. Il riconoscimento dell'importanza della lingua come strumento di integrazione è da tempo alla base di numerosi progetti realizzati, o in corso di realizzazione. L'accordo concluso tra il Ministero del Lavoro e la società "Dante Alighieri", ad esempio, promuove l'insegnamento della lingua italiana e delle norme principali che regolano la convivenza nel nostro Paese ai cittadini extracomunitari. La caratteristica del progetto è che la formazione avrà luogo nei paesi di origine, aprendo, a chi ne usufruirà con profitto, un canale privilegiato di ingresso per lavorare in Italia.

3.3 Creazione di organismi di coordinamento per l'attuazione di politiche complessive, intese a fronteggiare il fenomeno della dipendenza dalla droga e in grado di monitorare gli interventi

L'anno 2002 ha visto l'importante costituzione della **Commissione degli operatori e degli esperti sulle tossicodipendenze**. L'organismo svolge compiti di consulenza e di supporto tecnico-amministrativo nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche di prevenzione e di recupero delle tossicodipendenze e delle alcoolodipendenze.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – oltre a garantire e realizzare il pieno funzionamento degli Organismi istituzionali demandati per la specifica materia, attraverso la fattiva collaborazione con le altre Amministrazioni centrali dello Stato e con le Amministrazioni regionali – ha anche ridefinito ed incrementato la presenza italiana negli organismi europei sia per quanto riguarda il Gruppo Pompidou, organismo intergovernativo del Consiglio d'Europa impegnato nella lotta all'abuso e al traffico della droga, sia per il Comitato Scientifico dell'Osservatorio europeo delle tossicodipendenze di Lisbona.

3.4 Reinserimento sociale e lavorativo dei soggetti tossicodipendenti

Per quanto riguarda le persone con il problema di tossicodipendenze ci si sta occupando del loro inserimento lavorativo, nello specifico è in fase di attuazione lo sviluppo di:

- una più accentuata attività di indirizzo, programmazione e coordinamento, sia a livello centrale che regionale, al fine di superare la frammentazione degli interventi;
- azioni per coordinare l'attività dei Servizi per l'impiego, dei Sert, degli enti del privato sociale, del sistema delle cooperative sociali, delle associazioni sindacali e delle aziende per promuovere programmi per l'inserimento e il reinserimento;
- azioni mirate per i tossicodipendenti in stato detentivo (nel 2002 sono stati assegnati ai Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria fondi pari a _ 973.521,25 destinati a progetti di reinserimento sociale, quali ad esempio: gli inserimenti lavorativi, le borse lavoro, la formazione professionale).

3.5 Lotta alle povertà estreme

Nell'ottica di riduzione delle forme di disagio grave, in particolare a livello regionale, sono previsti i seguenti interventi:

- sviluppare criteri di lettura del fenomeno condivisi, mediante il finanziamento e l'avvio di percorsi di indagine e ricerca;
- costruire linee guida per la programmazione delle azioni essenziali e la redistribuzione delle risorse economiche del FSE tra i soggetti e le reti chiamati a contrastare direttamente il disagio;
- definire indicatori quantitativi e qualitativi che integrino quelli basati sulla povertà di carattere economico, utilizzando le competenze dei gruppi di lavoro già attivi in questo ambito;
- stabilire parametri e procedure per la verifica e lo sviluppo delle azioni intraprese;
- valorizzare le indicazioni contenute nella legge quadro 328/00, nel Piano Nazionale degli interventi e Servizi Sociali 2001-2003 e in diversi provvedimenti regionali che segnalano l'obbligo di predisporre adeguate forme di alloggio accessibili alle persone senza fissa dimora in ogni territorio.

3.6 Interventi multilivello per detenuti-ex detenuti.

In considerazione della multiproblematicità della popolazione dei detenuti ed ex-detenuti si intendono attivare per il prossimo biennio, nei confronti sia dei soggetti in esecuzione di pena sia dei loro nuclei familiari, azioni per favorire il reintegro sociale e l'occupazione.

3.7 Le iniziative del Programma Equal

L'Iniziativa Comunitaria Equal ha tra i suoi obiettivi principali la diffusione ed il trasferimento delle buone prassi sperimentate dai Partenariati di Sviluppo, destinando a questi aspetti un'azione specifica (Azione 3).

I principi guida fissati per la realizzazione dell'Azione 3 sono: favorire l'incontro tra domanda e offerta di buone prassi; sostenere una strategia di rafforzamento reciproco tra Azione 2 e Azione 3; puntare ad una sostenibilità dei risultati; conciliare i principi di competizione e cooperazione tra PS e di premialità nell'assegnazione dei contributi.

L'Azione 3 si sostanzia, quindi, nel finanziamento di attività di *networking* e di diffusione di buone prassi. L'Azione 3, avviata nell'anno in corso, si protrarrà almeno fino al 2004 e finanzierà misure che permettano di ampliare il raggio di azione/incidenza delle sperimentazioni puntando a:

- permettere alle PS di raggiungere una più larga utenza;
- soddisfare o anche indurre la domanda di nuovi modelli e strategie di lotta all'esclusione socio-lavorativa da parte dei decisori politici e del mercato;
- proporre soluzioni innovative ai problemi di disuguaglianza e discriminazione nel mercato del lavoro italiano.

Nell'ambito dell'Azione 3 si prevede di attivare Tavoli di *mainstreaming* regionali e Comitati nazionali di *mainstreaming*. Verrà, inoltre, realizzato un portale web, nell'ambito di quello già attivo sul "mondo FSE" rappresentato da Europalavoro. Il 2004 vedrà la conclusione delle attività progettuali relative alla prima fase dell'Iniziativa Equal e l'avvio della seconda fase, con il lancio di un nuovo avviso relativo al triennio 2004-2006.

4. Integrazione delle politiche

Si tratta di un obiettivo che è trasversale ai 3 obiettivi di Copenaghen e che è volto a sviluppare interventi integrati relativamente a misure, azioni e risorse a livello territoriale.

Le politiche di sviluppo locale

Un esempio concreto, in Italia, è offerto dalle politiche dello sviluppo locale (in particolare dai PIT), nelle quali l'approccio integrato – come sottolineato negli orientamenti comunitari e nei regolamenti dei fondi strutturali 2000-2006 – assume una notevole importanza nella programmazione regionale, nella consapevolezza di come tale strategia possa comportare un aumento dell'efficacia delle politiche strutturali.

Si tratta di una strategia di sostegno al territorio, volta a valorizzare pienamente tutte le risorse produttive, ambientali, culturali, familiari esistenti per cui il territorio nella sua dimensione locale diviene il luogo potenziale in cui stringere alleanze per favorire la realizzazione di interventi specifici e ridurre i fenomeni di disagio, marginalità e disoccupazione.

Tale approccio si è sviluppato tramite il ricorso ad un sistema di deleghe con il quale le responsabilità regionali si legano con quelle degli altri partner al fine di arrivare alla definizione di un nuovo sistema di "governance" del territorio.

La situazione attuale risulta caratterizzata dalla presenza di numerosi strumenti ed iniziative di programmazione negoziata, ispirate alla logica dell'approccio integrato e della dimensione territoriale: patti territoriali, contratti d'area, accordi di programma, contratti di quartiere, patti settoriali, patti territoriali per l'occupazione e la formazione, patti per il sociale.

La priorità assegnata all'approccio integrato dello sviluppo locale ha, inoltre, portato nelle Regioni del Mezzogiorno, co-

si come previsto nel QCS Ob.1, all'identificazione dei progetti integrati territoriali (PIT) che si configurano come uno strumento trasversale multiasse e multimisura, le cui azioni risultano esplicitamente collegate tra di loro e finalizzate al raggiungimento di un comune obiettivo di sviluppo di un territorio circoscritto e caratterizzato da specifiche potenzialità di sviluppo. I progetti integrati, dunque, non avendo obiettivi e risorse proprie, non rappresentano un ulteriore strumento di intervento che si affianca ad Assi e Misure, ma un'innovativa e specifica modalità operativa di attuazione della programmazione regionale (Allegato 2).

Accanto a tale impostazione di natura sostanzialmente programmatico territoriale, spesso se ne affianca un'altra in cui si pone l'accento sui settori e, in tal senso, numerose sono le iniziative di progetti integrati realizzate nell'ambito dello sviluppo urbano, dello sviluppo rurale e di filiera.

L'approccio innovativo è riscontrabile nel nuovo rapporto che si viene ad instaurare tra la Regione e i soggetti territoriali nella costituzione e nell'attuazione dei progetti integrati.

In tale prospettiva saranno destinate nelle Regioni del Mezzogiorno risorse per 7.501,41 Meuro.

In riferimento all'entità delle risorse finanziarie dei PIT, le amministrazioni locali – pur sottolineando la possibilità dei progetti di ricorrere ad una pluralità di fonti di finanziamento – evidenziano il forte legame con la programmazione regionale e con le risorse del POR. Inoltre, in relazione all'ammontare dei fondi strutturali a favore della strategia dei PIT, occorre sottolineare che il contributo del FSE si è tradotto in una riserva finanziaria sull'Asse III Risorse Umane, pari a circa 1900 Meuro, assegnati con attribuzione diretta oppure con avvisi di progettazione formativa esplicitamente ad essi collegati.

Il Ministero del Lavoro ha stanziato, per il periodo 2003-2006, per lo sviluppo di un sistema integrato di assistenza tecnica ai PIT, circa 4 Meuro nell'ambito del PON assistenza tecnica Ob.1. Alla fine del 2006 saranno attivati nelle cinque Regioni del Mezzogiorno oltre 150 PIT.

5. Il sistema di monitoraggio

Oltre a singole iniziative di sviluppo di sistemi di monitoraggio e valutazione saranno attivati:

- **L'Osservatorio nazionale per le politiche sociali, presso il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali**, finalizzato al monitoraggio e alla valutazione delle iniziative in materia di politiche sociali e dei flussi finanziari.
- **Il Sistema nazionale di valutazione del Ministero dell'Istruzione**, della Ricerca e dell'Università mirato a fornire alle scuole elementi utili a promuovere, nell'ambito della loro autonomia, il miglioramento continuo del servizio reso.
- **Un Sistema nazionale presso il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali**, in accordo con Istat per la produzione, con cadenza almeno quinquennale, di informazioni statistiche ufficiali, su: direzioni e consistenza delle reti di solidarietà, integrazione dei servizi privati e pubblici, caratteristiche dei caregivers e delle famiglie che ricevono aiuti informali e non, transizione dei giovani alla vita adulta e criticità, atteggiamenti e comportamenti nei confronti della nascita dei figli, condizione dell'infanzia, processi di socializzazione e rapporto con scuola e servizi, storie riproduttive e lavorative di uomini e donne, conciliazione tra lavoro e famiglia; lo sviluppo di strumenti e servizi di informazioni sugli interventi sociali offerti sul territorio, sui loro costi, sugli utenti che ne usufruiscono, sulle prestazioni ad essi erogate; l'integrazione socio-sanitaria attraverso la rete organizzativa che coinvolge le comunità locali, l'offerta e la gestione di servizi e prestazioni da parte del pubblico o del privato; l'attivazione di strutture di supporto per la diffusione di buone prassi.

5. ACCORDI ISTITUZIONALI

La formulazione dei Piani Nazionali contro la povertà e l'esclusione sociale si presenta come un fondamentale processo di valutazione dei punti di forza e di debolezza degli strumenti principali di politica, esistenti ed espliciti, alla luce degli obiettivi stabiliti a livello comunitario. Nella nota di discussione al Consiglio di Nizza, l'Unione ha affermato che "la povertà e l'esclusione sociale assumono forme complesse e pluridimensionali che obbligano a ricorrere a una vasta gamma di politiche nel quadro di una strategia globale. Parallelamente alla politica occupazionale, la protezione sociale svolge un ruolo di primo piano, accanto ad altri fattori di fondamentale importanza quali l'edilizia abitativa, l'istruzione, la sanità, l'informazione e la comunicazione, la mobilità, la sicurezza e la giustizia, il tempo libero e la cultura. È opportuno quindi integrare nelle differenti politiche (*mainstreaming*), ai livelli nazionale e comunitario, l'obiettivo della lotta contro la povertà e l'esclusione sociale".

Pertanto, in linea con tali indicazioni, l'analisi e la progettazione delle nuove politiche sociali va interpretata come **azione per l'integrazione**.

Questi principi hanno avuto significative ripercussioni sia sulle strategie delle amministrazioni nazionali, regionali e provinciali, sia sui modelli di intervento delle politiche sociali, sviluppando iniziative di azione inter-istituzionale e attivando organismi e tavoli di concertazione e dialogo sociale tra i diversi attori e i referenti delle politiche sociali.

A **livello regionale** l'esperienza dei Piani a livello locale riportata nel cap. II (Piani di zona, Piani per l'occupazione, PIT ecc.) appare emblematica.

Per quel che concerne il **livello nazionale** si riportano alcune esperienze significative di integrazione di politiche e di coinvolgimento dei diversi attori.

5.1 Accordi interministeriali e accordi tra ministeri e Regioni

Al fine di sviluppare iniziative integrate a livello ministeriale sono stati, tra gli altri, definiti i seguenti accordi istituzionali finalizzati allo sviluppo di interventi ed iniziative più attente ai bisogni ed esigenze del cittadino - cliente:

- a) **Protocollo d'intesa tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Ministero di Grazia e Giustizia**, per lo sviluppo di interventi per la creazione di occupazione per i soggetti detenuti ed ex-detenuti.
- b) **Protocollo d'intesa tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e il Ministero delle Infrastrutture**, per interventi di consulenza e accompagnamento per attività di formazione, con particolare attenzione all'inserimento occupazionale e alla mobilità geografica di giovani disoccupati di lungo periodo, residenti nelle regioni del Mezzogiorno, da inviare in contesti lavorativo-formativi delle Regioni del Nord dell'Italia.
- c) **Accordo quadro tra il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con il coordinamento delle Regioni** (area formazione-lavoro) per una integrazione delle attività ed iniziative di mobilità interregionale dei giovani del Mezzogiorno, mediante stages e tirocini formativi in aziende del Centro Nord d'Italia.
- d) **Accordo interministeriale il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed il Ministero della Giustizia per la predisposizione di una Banca dati detenuti** per attuare interventi di politica attiva del mercato del lavoro, per combattere e prevenire la disoccupazione attraverso specifiche iniziative a favore di categorie svantaggiate, in particolare dei detenuti ed ex detenuti. (Sono state avviate tre iniziative cofinanziate dal FSE, d'intesa con il Ministero della Giustizia, le Regioni e gli Istituti Penitenziari. In particolare è in avvio la costituzione di una banca dati sperimentata in due Istituti penitenziari delle Regioni ob.3, sulle caratteristiche professionali dei detenuti, in raccordo con la banca dati del Ministero della Giustizia, per favorire l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. La banca dati verrà messa a disposizione delle società che realizzeranno due specifici interventi consulenziali presso i Centri per l'impiego dell'ob.1 e ob.3 diretti ad un'azione di consulenza orientativa al detenuto, sensibilizzazione congiunta del personale dei servizi, assistenza alle imprese e singoli individui, per favorire l'inserimento al lavoro).
- e) **Protocollo d'intesa tra Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Regione Campania, Provincia di Napoli e la città di Napoli: Progetto INLA** per l'inserimento lavorativo in azienda, tramite forme di orientamento e accompagnamento per soggetti a forte disagio sociale, di disoccupati di lungo periodo della Provincia di Napoli.
- f) **Accordo tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica e le Regioni, le Province Autonome, l'Anci e l'UPI** in sede di Conferenza unificata del 19 novembre 2002, che ha sancito gli standard delle competenze di base e trasversali comuni a tutti i tecnici superiori, in cui vengono definiti standard di apprendimento in esito ai percorsi formativi, d'intesa con le Regioni e nel confronto con le Parti sociali.
- g) **Accordo tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Scientifica e le Regioni, le Province Autonome, l'Anci e l'UPI** in sede di Conferenza unificata del 1 agosto 2002, per la certificazione di nuove figure professionali. Sono state individuate 37 nuove figure professionali e le relative attività tecnico professionali. L'accordo introduce importanti novità nella definizione del modello di certificato (trasparenza), nell'accreditamento delle competenze in ingresso, nella metodologia per l'individuazione delle competenze tecnico professionali.

- h) **Accordo – quadro tra il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca Scientifica, Confindustria e Unioncamere** per realizzare percorsi in alternanza scuola – lavoro a partire dall’anno 2003/2004, con la mobilitazione provinciale delle Unioni provinciali degli industriali e delle Camere di commercio, industria ed artigianato di tutto il territorio nazionale.
- i) **Accordo – quadro tra il Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca Scientifica, le Regioni, e le Province Autonome** in Conferenza unificata del 19 giugno 2003, per promuovere percorsi di istruzione e formazione professionale nella fase transitoria di attuazione della legge 53/2003.

5.2 Strumenti per il dialogo sociale

Il Patto per l’Italia

Con questo Patto il Governo e le Parti sociali assumono quali obiettivi alti e condivisi quelli definiti per tutti i Paesi dell’Unione Europea dai Vertici di Lisbona e di Barcellona, secondo i quali dinamismo economico e giustizia sociale devono procedere di pari passo. Obiettivi questi da raggiungere attraverso l’organizzazione di un mercato del lavoro moderno, trasparente ed efficiente, l’emersione del lavoro sommerso, le politiche dell’educazione e della formazione, e la riduzione della pressione fiscale sui redditi medio-bassi.

Lo sviluppo economico e la crescita dell’occupazione nel Mezzogiorno oltre i livelli medi nazionali costituiscono la misura principale del successo delle politiche condivise in questo documento.

Le riforme negoziate nel documento sono, quindi, tutte rivolte a stimolare i consumi e lo sviluppo, nonché a promuovere una società più attiva e dinamica, più equa in termini di inclusione sociale e di integrazione territoriale, più moderna in termini di regole, di istituzioni e di servizi di pubblica amministrazione.

5.3 Osservatori e commissioni allargate alle Parti sociali, pubbliche e private, del privato sociale

a) Commissione d’indagine sulla povertà e l’esclusione sociale

La Commissione ha il compito di effettuare studi sulla povertà e l’esclusione sociale e di formulare valutazioni e proposte politiche. Ogni anno - in collaborazione con l’ISTAT - la Commissione pubblica una stima sulla diffusione e l’intensità della povertà in Italia. Oltre a fornire interessanti dati numerici che compongono il quadro sociale del nostro Paese, la Commissione ha il compito "di promuovere la conoscenza nelle istituzioni e nell’opinione pubblica, nonché di formulare proposte per rimuoverne cause e conseguenze dell’Esclusione", di predisporre "per il Governo rapporti e relazioni, ed annualmente una relazione nella quale illustra le indagini svolte, le conclusioni raggiunte e le proposte formulate". Questa struttura, composta da studiosi ed esperti con qualificata esperienza nel campo delle analisi sociali, è stata recentemente rinominata nei suoi diversi componenti.

b) Osservatorio sul volontariato

Nell’Osservatorio sono presenti gli esponenti più rappresentativi delle associazioni di volontariato, le Parti sociali, gli Enti Locali, i ministeri interessati della materia. Compiti dell’Osservatorio sono: il finanziamento di progetti pilota, la predisposizione di studi sul settore, il monitoraggio dei Centri del volontariato, la partecipazione alla organizzazione della Conferenza triennale del Volontariato

c) Osservatorio sull’infanzia e l’adolescenza

L’Osservatorio è un organismo di coordinamento fra Amministrazioni Centrali, Regioni, Enti Locali, Associazioni, Ordini professionali e Organizzazioni non governative che si occupano di infanzia, e svolge una funzione di indirizzo e di promozione delle politiche rivolte ai soggetti in età evolutiva. Avvalendosi del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l’infanzia e l’adolescenza, è stato istituito per:

- la realizzazione di studi e pubblicazioni sul mondo dell’infanzia e dell’adolescenza;
- l’organizzazione di seminari e percorsi formativi su tematiche minorili;
- il monitoraggio della normativa nazionale e internazionale di settore;
- l’attività di ricerca, raccolta ed analisi di dati, pubblicazioni e documentazione varia.

L’Osservatorio predispone:

- ogni due anni il "Piano Nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva";
- ogni cinque anni il Rapporto del Governo all’ONU sull’applicazione della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo del 1998.

d) Osservatorio nazionale sulla famiglia

L’osservatorio nazionale sulla famiglia è stato istituito il 15 maggio 2003. Ne fanno parte, tra gli altri, 25 Comuni rappresentativi di tutte le Regioni italiane, con l’obiettivo di costituire una rete di conoscenze e di scambio di

esperienze delle politiche per la famiglia tra livello nazionale, regionale e locale, al fine di poter disporre di uno strumento atto a monitorare le esigenze specifiche che si manifestano nelle diverse aree del Paese e di poter dare in tal modo risposte mirate ed efficaci.

e) Tavolo per lo sviluppo della formazione e per l'inserimento professionale dei detenuti

Compito specifico del tavolo, nell'ambito delle politiche attive del lavoro, è riconoscere i bisogni di formazione e occupazione dei soggetti in esecuzione di pena, pianificare le azioni e le iniziative necessarie a facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro dei soggetti stessi, promuovere e valutare i progetti tesi a favorire l'inserimento lavorativo dei soggetti in esecuzione di pena ed ex detenuti, attivare direttamente alcune esperienze pilota particolarmente innovative, elaborare e valutare i risultati delle azioni e dei progetti realizzati, individuare e diffondere le "buone prassi".

5.4 Strutture per l'informazione

a) Il Portale SIVA

Il portale SIVA è un progetto che nasce dall'impegno del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali – il quale nell'Anno Europeo delle Persone con disabilità ha voluto dare risposta alla grande esigenza di informazione nel settore – e dalla pluriennale esperienza della Fondazione Don Carlo Gnocchi Onlus, che con il suo servizio SIVA rappresenta un punto di riferimento a livello nazionale e internazionale nel campo delle tecnologie di ausilio. Il progetto, della durata di due anni (2003-2004), è stato formalizzato con un'apposita Convezione, in base alla quale il Ministero – oltre ad assicurare il controllo e la supervisione dell'iniziativa – mette a disposizione l'infrastruttura tecnologica e la connessione Internet, mentre alla Fondazione compete la progettazione e l'implementazione del Portale, lo sviluppo e l'aggiornamento dei contenuti. Il Portale italiano di informazione è una guida e favorisce l'orientamento sugli ausili tecnici per l'autonomia, la qualità di vita e l'inclusione sociale delle persone con disabilità.

b) Sistema Informativo sull'handicap

"HandicapInCifre" è uno dei prodotti del progetto "**Sistema Informativo sull'Handicap**", promosso dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e realizzato dall'ISTAT. Esso presenta dati sulle persone con disabilità in Italia e su aspetti della disabilità stessa. I dati sono tratti e/o elaborati sulla base delle attuali fonti informative disponibili (Rilevazioni e indagini ISTAT, Archivi o sistemi informativi di Ministeri e Enti Pubblici). L'obiettivo del sito è conoscere in modo più approfondito il mondo dell'handicap, avviando anche un processo di riorganizzazione dei dati esistenti, e realizzando un coordinamento, laddove possibile, degli attuali flussi informativi, stimolando la realizzazione di nuove indagini per quei settori o aspetti della tematica ancora scoperti o carenti di informazioni. Si tratta di un progetto complesso che impegna, oltre all'ISTAT, altre Istituzioni competenti in materia e produttrici di informazioni statistiche fondamentali alla comprensione delle problematiche connesse alla disabilità.

6. LE BUONE PRASSI

Premessa metodologica

Questo Piano intende avvalersi della capitalizzazione delle buone prassi realizzate a livello nazionale sui temi cardine dell'inclusione sociale, così come delineato nei Consigli europei di Nizza e Lisbona. La sistematizzazione delle buone prassi, infatti, rappresenta un elemento chiave del processo di valutazione dell'impatto delle politiche e di diffusione dei risultati delle sperimentazioni. La scelta delle buone prassi è stata orientata sulla base dei seguenti fattori distintivi:

- a) **Innovatività:** relativa a processi (metodi, strumenti, approcci); finalità perseguite; contesto socio economico di riferimento.
- b) **Sostenibilità:** presenza e qualità – in termini di fattibilità e coerenza – di obiettivi/strategie tese a garantire la continuità dei benefici (attività/servizi) dopo la chiusura delle attività.
- c) **Trasferibilità:** attitudine alla trasposizione della sperimentazione in contesti diversi da quello originario.
- d) **Riproducibilità:** attitudine al trasferimento in contesti analoghi a quello della sperimentazione iniziale.
- e) **Rilevanza strategica:** intesa come pertinenza della strategia rispetto al problema identificato; efficacia della strategia nell'incidere sui problemi/criticità evidenziati dal territorio in termini di ricadute sul sistema economico e/o di settore; efficacia della strategia nell'incidere in termini di miglioramento delle condizioni socio-lavorative del target.
- f) **Rilevanza politica:** coerenza della sperimentazione rispetto alle Linee guida dei PAN.

Primo Esempio

"Il progetto Anziani" della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna

Finalità del progetto

La Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna ha avviato da tre anni il Progetto Anziani, un vasto programma di assistenza domiciliare ad anziani non autosufficienti residenti nelle Province di Bologna e Ravenna, con il duplice scopo di mantenere l'anziano nel proprio domicilio e sollevare le famiglie dal peso di una assistenza continua, consentendo loro così di tenere presso di sé il proprio congiunto. Gli obiettivi:

1. responsabilizzare e coinvolgere pienamente la famiglia nel pagamento, commisurato al reddito, dell'assistenza al proprio caro;
2. sviluppare servizi personalizzati;
3. sperimentare l'esperienza dei voucher;
4. incentivare la nascita di nuove imprese che potessero occupare lavoratrici, in particolare donne immigrate, le cui condizioni di lavoro sono mediamente svantaggiate;
5. regolarizzare le forme di lavoro degli addetti;
6. sviluppare attività di formazione per gli operatori delle imprese accreditate;
7. sviluppare la figura di collaboratrice di assistenza;
8. apertura di centri diurni per una assistenza integrata;
9. ammodernamento delle politiche assistenziali degli Enti pubblici;
10. sviluppare una rete di partenariato a livello locale.

Le risorse

Per i primi tre anni la Fondazione ha stanziato per il progetto Anziani _ 7.230.396,00 per aiutare le famiglie meno abbienti le quali – attraverso una procedura affidata ad Enti Pubblici e Privati, e da questi individuate – possono richiedere di partecipare al programma. Il programma, dall'avvio alla fine del 2002, è cresciuto fino a raggiungere il livello di attività inizialmente predeterminato: le famiglie entrate complessivamente in esso, alla data del 31.12.2002, erano 549, di cui 195 negli ultimi 12 mesi; presenti alla stessa data ve ne erano 278. La spesa media mensile per assistito è stata costantemente di _ 1.245,14 di cui _ 943,67 a carico della Fondazione, per 6,696 ore al giorno mediamente erogate agli assistiti (147,31 ore al mese).

In linea con l'obiettivo di responsabilizzare e coinvolgere pienamente la famiglia nel pagamento dell'assistenza al proprio caro, le famiglie hanno cofinanziato mensilmente una quota media pari a _ 301,48 in aggiunta a 17,3 ore di assistenza giornaliera prestate al proprio congiunto. Il rapporto contrattuale con la famiglia è durato in media 12 mesi.

Il totale speso fino al 31/12/02 è di _ 5.459.653,46 di cui _ 3.023.645,08 nel 2002. La spesa globalmente sostenuta durante il 2002 è stata leggermente contenuta rispetto alle previsioni per creare le disponibilità necessarie a finanziare l'apertura di centri diurni (ne sono stati aperti 2).

Sviluppo attività imprenditoriale

Nell'anno di avvio si sono accreditate presso la Fondazione ben dieci imprese, di cui quattro piccole imprese cooperative sorte per impulso del Progetto stesso e sei nuove imprese. Nel 2002 sono state accreditate altre cinque imprese. Queste hanno creato per di più lavoro regolare per centinaia di donne immigrate, che hanno così potuto abbandonare situazioni di lavoro indecorose.

Attività di formazione e sviluppo di figure professionali

Per supportare la formazione delle operatrici delle imprese accreditate, come elemento imprescindibile per la qualità del servizio di assistenza, è stato previsto all'interno del Progetto Anziani il finanziamento di corsi di formazione professionale: dall'avvio del progetto alla fine del 2002 sono stati attivati totalmente sei corsi, cui hanno partecipato 91 operatrici. È stata, inoltre, introdotta una nuova figura professionale, quella della Collaboratrice d'Assistenza.

Garantire una retribuzione equa ed un'emersione dal sommerso

Il Progetto è riuscito a tenere sotto controllo la lievitazione dei prezzi tipica dei mercati di servizi assistenziali, mantenendo la spesa media per un'ora di assistenza ad un livello di _ 8,45; tale obiettivo si è accompagnato a quello di garantire alle operatrici di assistenza delle imprese accreditate un equo livello retributivo: _ 837. Inoltre, l'obiettivo di ricondurre a forme regolari il rapporto di lavoro della gran parte delle operatrici impegnate nello svolgimento di servizi di assistenza senza adeguate coperture, è stato pienamente raggiunto grazie all'adozione, da parte delle imprese accreditate, del contratto di collaborazione coordinata e continuativa.

Lo sviluppo del partenariato locale

Il contributo del progetto all'arricchimento ed ammodernamento delle politiche assistenziali degli Enti pubblici, l'obiettivo forse più ambizioso ed impegnativo del Progetto Anziani, è passato attraverso l'allacciamento di relazioni operative fra la Fondazione ed i vari soggetti pubblici che hanno partecipato al progetto: il numero di convenzioni stipulate è costantemente cresciuto in questi tre anni di attività anche se si nota che non ancora la totalità dei Comuni, Ospedali e ASL delle Province di Bologna e Ravenna ha ad oggi aderito all'iniziativa.

Dall'altra parte si rileva positivamente come sia continuato a salire il numero di Comuni e parrocchie che hanno firmato, in qualità di familiare, per chi non abbia nessuno al mondo, realizzando in tal modo la più alta forma di sussidiarietà immaginabile: al 31/12/02 i beneficiari del programma presentati dai parroci sono stati otto e quelli presentati da enti pubblici ben nove.

Il pacchetto dei servizi e la sperimentazione di voucher

Il programma prevede una scelta congiunta da parte di ogni singola famiglia e del soggetto delegato dalla Fondazione per individuare il pacchetto di servizi appropriato, fra gli 11 predisposti, i quali coprono da 4 a 24 ore e mezza di assistenza giornalieri. I dati mostrano ormai chiaramente come i pacchetti da 4, 8 e 24 ore al giorno siano i più richiesti. La scelta poi di finanziare, con il coinvolgimento logistico della banca, il voucher, con il quale la famiglia seleziona, paga a prezzi prefissati e, nel caso, cambia l'impresa che fornisce le prestazioni, è alla base dell'alto indice di gradimento riscontrato a proposito della qualità del servizio.

Prospettive future

Il progetto continua a svolgersi e se ne prevede un significativo allargamento nel 2004, con il coinvolgimento di alcune Fondazioni – familiari e bancarie – nonché di alcuni Enti Locali.

Secondo Esempio:

Le risposte all'esclusione sociale: il contributo del sistema no-profit e l'esperienza del Banco Alimentare

Finalità

Nell'ambito degli aiuti di carattere alimentare la *Fondazione Banco Alimentare* opera per rispondere a due problemi, due facce della stessa medaglia: lo spreco degli alimenti nella società dei consumi, e la povertà di chi, all'interno della stessa società, si ritrova in stato di bisogno.

Obiettivi

L'attività del Banco Alimentare è quella di raccogliere derrate alimentari in eccedenza, provenienti dall'industria agro-alimentare e dalla grande distribuzione, per ridistribuirle ad Enti ed Associazioni che operano sul territorio italiano in favore dei poveri e degli emarginati.

Il contesto

La **Fondazione Banco Alimentare è nata nel 1989**, seguendo l'esempio di altre esperienze già avviate negli Stati Uniti e in Europa. Esiste, infatti, una **Federazione Europea dei Banchi Alimentari** di cui fanno parte i Banchi di Italia, Grecia, Spagna, Portogallo, Francia, Svizzera, Belgio, Lussemburgo, Regno Unito, Irlanda, Polonia, Lettonia e Ucraina. Nel corso degli anni la Fondazione si è sviluppata fino a coinvolgere tutto il territorio italiano: ora è possibile far conto sull'esistenza di ben **18 Banchi Regionali**, presenti in Lombardia, Piemonte (dove sono presenti due Banchi: 1 a Moncalieri e 1 a Novi Ligure), Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Marche, Umbria, Abruzzo, Puglia, Campania, Calabria, Sardegna e Sicilia (dove sono presenti due Banchi: a Catania e Palermo).

L'azione

La Fondazione **raccolge gratuitamente tutti quei prodotti alimentari che, per varie ragioni di mercato, non possono più essere venduti**, quindi destinati alla distruzione, ma che, invece sono ancora perfettamente commestibili. Il termine "eccedenza" semplifica la varietà di casi, nell'ambito alimentare, in cui tale eccedenza può verificarsi. I più comuni riguardano l'errato *confezionamento* o l'erronea *promozione* di un prodotto, la *campionatura* che impedisce la vendita, la *stagionalità* che limita la vendita a un periodo ben preciso dell'anno, l'aggiornamento del *packaging*, la prossimità alla data di scadenza consigliata, un evento meteorologico imprevisto e sfavorevole che riduce il consumo di un certo prodotto. In questi e altri casi, un alimento perfettamente commestibile perde valore economico e dunque, fuori dal mercato, è destinato alla distruzione.

Il partenariato

Il Banco Alimentare opera giornalmente nella lotta contro lo spreco e contro la fame: in accordo con gli Enti pubblici (l'A.G.E.A. è l'agenzia italiana che si occupa della gestione della sovrapproduzione agricola in Europa), con le aziende di produzione agroalimentare e con le Catene della grande distribuzione alimentare.

I risultati conseguiti

Le migliaia di tonnellate di cibo raccolte vengono depositate nei vari magazzini regionali, per poi essere smistate, catalogate e suddivise al fine di consegnarle gratuitamente alle numerosissime Associazioni caritatevoli convenzionate con il Banco che giornalmente accolgono e aiutano i più bisognosi presenti in Italia.

Le risorse umane impegnate

Il lavoro del Banco Alimentare è supportato dall'impegno giornaliero di oltre 700 **volontari** che regalano i loro tempo e le loro energie per questa causa, e una ventina di persone retribuite. Nel 2002 sono state raccolte 43.640 tonnellate di prodotti alimentari, distribuiti a 6.527 enti convenzionati che in modo stabile hanno aiutato 1.122.193 persone.

Gli sviluppi del progetto

Da molti anni la Fondazione promuove "**La giornata nazionale della colletta alimentare**". Nel 2002 la colletta si è svolta con l'Alto patronato della Presidenza della Repubblica **ed è stata organizzata in collaborazione con** la Federazione dell'Impresa Sociale Compagnia delle Opere, la Società San Vincenzo De Paoli, l'Associazione Nazionale Alpini.

In corrispondenza all'analogia raccolta organizzata in Europa dalla Federazione Europea dei Banchi Alimentari, da 6 anni l'ultimo sabato di novembre migliaia di volontari si alternano davanti a moltissimi supermercati e distribuiscono, a coloro che fanno la spesa, il sacchetto della Colletta insieme ad un volantino indicante i prodotti alimentari da scegliere (in genere: olio, omogeneizzati ed altri alimenti per l'infanzia, tonno e carne in scatola, pelati e legumi in scatola).

Altri Volontari all'uscita delle casse raccolgono e sistemano in appositi contenitori le donazioni ricevute. I prodotti raccolti vengono ridistribuiti tra le associazioni assistenziali convenzionate attraverso la fitta rete distributiva di cui il Banco Alimentare è dotato.

I volontari coinvolti nella colletta del novembre 2002 sono stati oltre 100.000. I risultati dell'iniziativa mostrano che **più di 4 milioni di italiani** hanno fatto la spesa in **più di 3.000 supermercati** per i più poveri del nostro Paese donando **5.016 tonnellate** di cibo per un valore di oltre 18 milioni di Euro.

Terzo esempio:

Progetto di interventi di sostegno domiciliare ed economico alle famiglie in difficoltà della Comunità Montana Cigno, Valle Biferno

Finalità

Questo progetto dell'ambito territoriale della provincia di Campobasso ha avuto come *finalità* l'intervento a *famiglie a rischio di esclusione sociale* che per diversi motivi sperimentano difficoltà nel mantenere un clima familiare sereno e nel gestire adeguatamente la relazione tra genitori e figli, costruendo intorno ad esse una catena di solidarietà, operando attraverso interventi sociali che rendano istituzionalizzazione e affidamento soluzioni sempre meno necessarie.

A tale scopo vengono *valorizzate quelle azioni che aiutano a prevenire e ridurre il disagio familiare*:

- servizi di promozione sul territorio, opportunità ludiche e culturali, rinforzo dei servizi socio-assistenziali esistenti.

I destinatari di questo progetto sono:

- le bambine e i bambini, le ragazze e i ragazzi a rischio di emarginazione ed il loro contesto;
- i minori interessati da un decreto dell'autorità giudiziaria;
- le famiglie con figli portatori di handicap.

Obiettivi prioritari

- evitare l'allontanamento dei bambini e ristabilire un normale funzionamento delle relazioni familiari;
- il potenziamento ed il recupero delle risorse educative delle famiglie,
- il miglioramento delle capacità genitoriali nella gestione degli "affari domestici" e della cura dei figli;
- la creazione di una rete di legami tra nucleo familiare e ambiente;
- la riduzione dei ricoveri di minori in istituti e dei provvedimenti di affidamento o adozione;
- la promozione di un processo di cambiamento reale della famiglia problematica;
- la prevenzione del disagio psicologico e sociale nei minori, nel senso di una promozione della crescita armonica e completa della loro personalità.

Lo sviluppo del partenariato

Nella fase preliminare del progetto si è reso necessario un contatto con tutti quegli enti o istituzioni che a vario titolo e con diversi strumenti si occupano delle problematiche della famiglia, al fine di non sprecare gli sforzi e le risorse.

L'attività di sostegno familiare

Una volta individuate le famiglie potenzialmente destinatarie del progetto, è stato previsto che alcuni operatori facessero il loro ingresso graduale all'interno delle famiglie allo scopo di offrire strumenti per la soluzione di problematiche urgenti quali le difficoltà scolastiche dei bambini, l'accudimento del bambino nei suoi primi tre mesi di vita, ecc... con compiti ad esempio di cura dell'igiene della casa, dei bambini, di sostegno scolastico o di aiuto in momenti cruciali della giornata. Questa modalità è stata preferita a quella di portare direttamente la famiglia in uno studio per la terapia familiare, in quanto tale tentativo è stato ritenuto di scarsa efficacia in questo tipo di casi.

Come ulteriore *strumento di aiuto* è stato previsto un *sostegno economico*, ovvero un fondo a cui poter attingere per facilitare il raggiungimento degli obiettivi. La finalità è di tipo educativo e non assistenziale ma deve sempre essere concordato con il nucleo familiare.

L'équipe del progetto

Il compito dell'équipe psico-sociale è stato quello di valutare il grado di pericolo e di rischio per i minori e promuovere l'intervento di altri servizi competenti, e ancora il coinvolgere e motivare i bambini e gli adolescenti alle attività ricreative e formative che completano il progetto di prevenzione.

Il sistema di valutazione

Il progetto ha previsto anche un sistema di valutazione e di verifica dei risultati che si svolge a due livelli:

- A livello di piccolo gruppo, trimestralmente l'équipe si riunisce per redigere una relazione frutto del lavoro di analisi e di verifica degli obiettivi da consegnare agli enti coinvolti nelle azioni;
- A livello plenario, semestralmente si riunisce un gruppo composto dall'équipe, dai responsabili dei Comuni interessati, dai responsabili delle associazioni che hanno aderito al progetto, dai rappresentanti dell'ente promotore, la comunità Montana, dai rappresentanti del Servizio materno – infantile della ASL e da supervisori esterni esperti in terapia familiare e in altre aree significative.

Quarto esempio:

Istituzione di un Centro Servizi e programmazione per l'inclusione sociale.

Amministrazione Provinciale di Potenza

A seguito della Strategia Europea contro la povertà e l'esclusione sociale ed al Piano di Azione Nazionale per l'inclusione, l'Amministrazione Provinciale di Potenza, ha promosso un'azione di concertazione tra istituzioni che, attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti a vario titolo responsabili, individuino le iniziative più idonee per superare le condizioni di disagio economico e sociale esistenti nella Provincia di Potenza.

Tale azione si fonda sulla raccolta, l'elaborazione e organizzazione dei dati relativi ai fenomeni di povertà, emarginazione e disagio della Provincia di Potenza, vale a dire su un sistema informativo- statistico che consenta di tracciare la mappa delle emergenze sociali nella città e di seguirne l'evoluzione, in vista dell'istituzione di un **Centro servizi e programmazione per l'inclusione sociale.**

Finalità

Il progetto si propone di tracciare il quadro analitico delle condizioni della popolazione toccata da fenomeni di emarginazione e disagio, sia attraverso l'elaborazione statistica dei dati amministrativi già in possesso delle Amministrazioni Comunali e di quelli eventualmente prodotti da enti e organizzazioni, sia mediante il ricorso ad una indagine campionaria da condurre sulle famiglie residenti sul territorio provinciale.

Il Centro servizi e programmazione per l'inclusione sociale dovrà seguire con continuità l'evolversi delle situazioni di emarginazione e disagio verificando le condizioni di vita della popolazione attraverso un sistema di indicatori in grado di rilevare le differenze tra le politiche sociali preesistenti e i risultati ottenuti mediante quelle adottate e, di volta in volta, programmarne altre anche oltre i tempi di realizzazione del presente progetto. In questo modo si avranno azioni di politica sociale più efficaci ed efficienti. Da politiche per contrastare l'esclusione sociale si passa a politiche per promuovere l'inclusione sociale. L'impatto ha carattere di universalità in quanto gli interventi hanno come conseguenza il miglioramento delle condizioni dell'intera popolazione.

Soggetti

La realizzazione del progetto è affidata al Collegamento Italiano di Lotta alla Povertà che si avvale di un gruppo di ricerca formato da funzionari della Provincia, del Coordinamento regionale Informagiovani, dell'ISTAT di Potenza, da operatori e studiosi del settore e coinvolgendo in uno stretto rapporto di collaborazione e concertazione soggetti pubblici e privati ed in particolare sindacati ed organizzazioni del terzo settore.

Fasi di realizzazione

Il progetto si è articolato in fasi successive:

- a) Una fase preliminare di analisi e individuazione del set di informazioni necessario per una adeguata conoscenza dei fenomeni di emarginazione e disagio sociale. In questa fase è stata raccolta ed esaminata la documentazione relativa a ricerche già effettuate ed è stata effettuata una ricognizione delle fonti di dati esistenti in ambito locale.
- b) Sulla base del lavoro svolto nella fase preliminare si è proceduto alla selezione delle fonti locali rilevanti ai fini del progetto e al trattamento informatico- statistico delle informazioni amministrative disponibili.
- c) Gli aspetti sociali ed economici connessi alle situazioni di disagio ed emarginazione sono approfonditi attraverso la realizzazione di una indagine campionaria sulle famiglie, i cui risultati consentano di tracciare una mappa delle emergenze sociali della provincia.
- d) La fase finale del progetto si è basata sull'analisi dei dati raccolti, la loro organizzazione in sistema informativo e la stesura del rapporto finale
- e) Sulla base di tali risultati sarà avviato il Centro servizi e programmazione per l'inclusione sociale.

Centro Servizi e Programmazione per l'inclusione sociale

1 – OBIETTIVO:

La creazione di un **Centro servizi e programmazione per l'inclusione sociale** permetterà di garantire l'indipendenza, la neutralità e la credibilità dell'informazione e l'accesso dei differenti attori ai risultati raggiunti.

2 – CONTENUTO DELLE MISURE:

Il **Centro servizi e programmazione per l'inclusione sociale** ha l'obiettivo di raccogliere, analizzare e diffondere le informazioni e i dati relativi alle situazioni di precarietà, di povertà e di esclusione sociale ed alle politiche condotte in questo settore, con l'obiettivo di dare una maggiore coerenza alle politiche dell'occupazione e della formazione, dell'alloggio, dell'educazione, della sanità, della famiglia, ecc., affinché si rafforzino anziché ostacolarsi a vicenda come talvolta testimonia il loro impatto sulle persone e sulle famiglie molto disagiate

Collocato presso l'Assessorato alle Politiche sociali, sarà articolato con il dispositivo statistico esistente e dovrà funzionare in rete con le antenne locali e con le istanze internazionali specializzate nel settore.

I. Il Centro avrà l'incarico di:

- a) alimentare l'informazione necessaria alla conoscenza dei fenomeni di povertà – precarietà;
- b) essere un luogo di incontro, scambio e partenariato attivo con gli operatori e le organizzazioni impegnate in Provincia nella lotta contro la povertà e l'esclusione;
- c) curare regolarmente (almeno una volta l'anno) una pubblicazione "Dati relativi ai fenomeni di povertà-precarietà in Provincia di Potenza";
- d) recensire i differenti lavori già prodotti in Provincia ed in Regione: lavori statistici – ricerche universitarie;
- e) elaborare un programma di ricerca su temi trasversali per assicurare una base di conoscenza omogenea;
- f) elaborare e monitorare un programma di lotta alla povertà ed all'esclusione sociale;
- g) elaborare e presentare annualmente un bilancio che faccia la sintesi dei lavori quantitativi e qualitativi del Centro;
- h) raccogliere, analizzare e diffondere le informazioni e i dati relativi alle situazioni di precarietà, di povertà e di esclusione.

sione sociale ed alle politiche condotte in questo settore;

- i) realizzare lavori di studio, di ricerca e di valutazione quantitativi e qualitativi. Questi lavori riguardano la media degli uomini e delle donne toccati rispettivamente dalla povertà e dall'esclusione. Le amministrazioni locali, dei gruppi territoriali e degli enti pubblici sono tenuti a comunicare all'osservatorio gli elementi che sono necessari per il raggiungimento dei suoi scopi con riserva di applicazione delle disposizioni legislative che impongono l'obbligo della segretezza;
- j) contribuire allo sviluppo della conoscenza e dei sistemi di informazione nei settori scoperti, in collegamento soprattutto con le banche dati e con gli organismi regionali, nazionali ed internazionali;
- k) Fornire indicazioni per una maggiore coerenza alle politiche dell'occupazione e della formazione, dell'alloggio, dell'educazione, della sanità, della famiglia, ecc.;

II. Il Centro definisce ogni anno un programma di lavoro che precisa soprattutto gli studi che bisogna realizzare.

III. Il Centro può convenire dei programmi di studio con ogni organismo pubblico o privato, dipartimentale o regionale, il cui compito è l'osservazione delle situazioni di povertà e di esclusione. Può avvalersi per i suoi lavori di persone esterne, italiane e straniere, scelte in base alla loro competenza o alla loro funzione.