



European
Commission



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Valutazione dell'attuazione della
Raccomandazione della Commissione
Europea sull'**Inclusione Attiva**

Uno Studio sulle Politiche Nazionali

Italia

Social Europe

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Valutazione dell'attuazione della
Raccomandazione della Commissione
Europea sull'**Inclusione Attiva**

Uno Studio sulle Politiche Nazionali

FILIPPO STRATI
STUDIO RICERCHE SOCIALI (SRS)

ITALIA

Indice

Sommario.....	7
1. Strategie globali integrate.....	9
1.1 Elaborazione globale delle politiche	9
1.2 Attuazione integrata.....	12
1.3 Coordinamento politico verticale	13
1.4 Partecipazione attiva dei soggetti interessati	14
2. Descrizione e valutazione di impatto ed efficacia delle misure introdotte o programmate nei 3 pilastri.....	15
2.1 Adeguato sostegno al reddito	15
2.2 Mercati del lavoro inclusivi	22
2.3 Accesso a servizi di qualità.....	29
3. Risorse finanziarie	31
3.1 Risorse nazionali.....	31
3.2 Uso dei fondi strutturali UE	32
4. Monitoraggio e valutazione	33
5. Raccomandazioni.....	34
5.1 Strategia integrata per l'inclusione attiva in Italia	34
5.2 Misure per ciascuno dei 3 pilastri in Italia.....	34
5.3 Azioni a livello UE	34
6. Tavole riepilogative.....	35
7. Statistiche	36
Allegato 1	54
Bibliografia	56

Sommario

La presente analisi mostra diversi esempi d'integrazione delle politiche sociali con quelle relative a salute, abitazione, lavoro, formazione e istruzione a livello regionale e locale. A livello nazionale, il recente piano d'azione per la coesione nel Sud è un esempio importante, come lo è il recente piano nazionale per meglio coniugare crescita, inclusione sociale e politiche per l'occupazione. È stata definita una strategia nazionale per l'inclusione dei Rom e comunità simili. Nuove risorse sono state assegnate alle politiche familiari ed è stato approvato il primo piano nazionale per la famiglia. Sono attese nuove misure per promuovere politiche attive del lavoro e ridurre la segmentazione del mercato del lavoro. Nel complesso, ci sono elementi che dovrebbero migliorare la capacità italiana di affrontare la combinazione tra le misure per l'inclusione attiva e le politiche relative alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. Probabilmente la rinnovata attenzione su tali questioni modificherà i precedenti orientamenti politici. I tentativi fatti per affrontare i problemi dei gruppi svantaggiati hanno rivelato la carenza di una strategia complessiva a causa di visioni politiche diverse, una scarsa integrazione tra settori d'intervento e una modesta attenzione a combinare i tre pilastri dell'inclusione attiva. Il coordinamento tra le autorità nazionali e subnazionali è stato problematico e la partecipazione degli attori competenti è stata molto limitata. Questi fattori sono stati causa ed effetto della mancata integrazione dei principi UE per l'inclusione attiva nelle politiche nazionali. L'Italia è ben nota per la mancanza di uno schema nazionale di reddito minimo. Gli altri sistemi che forniscono sostegno al reddito non sono sufficienti ad aiutare le persone che vivono in povertà e difficoltà familiari. Le risorse non sono adeguate e l'ammontare delle prestazioni è per lo più al di sotto delle soglie di povertà e spesso non legato a politiche sociali e occupazionali attive. Gli effetti combinati di questi fattori costringono le persone in stato di bisogno a cercare un lavoro, anche se i loro sforzi sono ostacolati dalla mancanza di opportunità occupazionali, dall'aumento di precarietà e delle disparità regionali nel mercato del lavoro. Per molti anni, la flessibilità del lavoro ha ridotto forza e portata di politiche del lavoro inclusive. Sebbene frammentato, l'uso degli ammortizzatori sociali ha alleggerito temporaneamente l'impatto della crisi economica sui lavoratori, creando una crescente "disoccupazione nascosta". Effetti di sostituzione tra diverse categorie di lavoratori hanno ridotto l'impatto degli incentivi temporanei per la creazione occupazionale. Solo recentemente sono state introdotte alcune misure strutturali. Un effetto delle misure di austerità, adottate per affrontare la crisi economica in corso, è stato quello di ridurre le risorse destinate a importanti settori come lo sviluppo del capitale umano e dell'economia sociale. I provvedimenti di austerità hanno ridotto la spesa in protezione sociale e in servizi pubblici, mettendo a repentaglio la capacità degli enti locali di fornire servizi essenziali ai loro cittadini e aggravando squilibri regionali nella disponibilità e nell'accesso a servizi di qualità. Una significativa riduzione dei fondi nazionali dedicati alle politiche sociali ha compromesso i sistemi di welfare locali. Pertanto, al fine di integrare i tre pilastri della strategia di inclusione attiva dell'UE nelle politiche nazionali, l'Italia dovrebbe: introdurre un quadro normativo nazionale per il reddito minimo incorporato nei sistemi di welfare locale e supportato da una riforma fiscale basata sulla tassazione progressiva della ricchezza; riorganizzare in modo armonizzato tutti gli attuali trasferimenti sociali; eliminare qualsiasi restrizione discriminatoria (ad esempio contro gli immigrati e le minoranze etniche) dalle leggi esistenti; introdurre procedure volte a rafforzare la partecipazione di tutti gli attori interessati; ridurre la precarietà del lavoro; migliorare i diritti dei lavoratori; rifinanziare i fondi pubblici dedicati ai servizi di base (ad esempio salute, abitazione, istruzione, occupazione e servizi sociali); definire i livelli essenziali di qualità dei servizi sociali al fine di garantire i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

1. Strategie globali integrate

1.1 Elaborazione globale delle politiche

Le statistiche mostrano una riduzione di 357.000 persone nella popolazione italiana **a rischio di povertà o di esclusione sociale**, come totale tra il 2008 e il 2010 (Tab. 1), corrispondente a 1 punto percentuale (pp) di diminuzione (dal 25,3% al 24,5%). La diminuzione è stata maggiore per le donne (dal 27,2% al 26,3%) rispetto agli uomini (dal 23,2% al 22,6%). La situazione è migliorata più per gli anziani (-4 pp) che per coloro con età inferiore a 65 anni.

Un grande contributo a questa riduzione (59%) è rappresentato da un calo di 211.000 persone a rischio di povertà (Tab. 2), corrispondente alla diminuzione di 0,5 pp (dal 18,7% al 18,2%). Il tasso delle persone **a rischio di povertà (AROP)** è più basso per le donne (da 20,1% a 19,5%) che per gli uomini (dal 17,1% al 16,8%) e significativamente tra gli anziani (dal 20,9% al 16,6%).

Queste percentuali, anche se generalmente più alte rispetto alla media registrata nei 27 Stati Membri dell'Unione Europea (UE 27), potrebbero suggerire che l'Italia abbia adottato una politica globale comprensiva dei tre pilastri della strategia di inclusione attiva (Allegato 1). Tuttavia, altri dati mostrano un quadro diverso.

I tassi AROP sono determinati dalla soglia di povertà calcolata come il 60% del reddito mediano equivalente. Metà della popolazione è al di sotto e l'altra metà è sopra il valore mediano di reddito (equivalente per prendere in considerazione la dimensione e la composizione di una famiglia). Soglie di povertà più restrittive (cioè il 40% e il 50% del reddito mediano equivalente) mostrano un aumento del numero di persone a rischio di povertà dal 2008 al 2010: tra 27.000 e 201.000 persone (Tab. 3). Anche la profondità della povertà è aumentata, come dimostrato dall'indicatore del *poverty-gap*. Esso indica che la metà delle persone a rischio di povertà ha vissuto nel 2010 con meno del 75,5% del reddito corrispondente alla soglia di povertà (stabilita al 60% del reddito mediano disponibile), rispetto al 77% nel 2008.

Inoltre, durante le crisi economiche, il livello generale di reddito tende a diminuire. Di conseguenza le soglie di povertà tendono a rimanere invariate o a diminuire. Una diminuzione di 38 PPS (potere d'acquisto standard per consentire il confronto più equo tra i paesi dell'UE) si è verificata tra il 2008 e il 2010. Misurato in Euro, il loro aumento è stato molto piccolo (+€ 179).

Queste tendenze potrebbero spiegare in parte perché i tassi AROP sono diminuiti per le persone di età superiore ai 65 anni, giacché un piccolo aumento della pensione potrebbe aver portato un certo numero di pensionati sopra la soglia di povertà. Una stima approssimativa sui dati INPS (MLPS, 2011) mostra che fra 167.000 e 185.000 pensionati (beneficiari dell'AGO, assicurazione generale obbligatoria) potrebbero aver facilmente superato la soglia di povertà (Tab. 4). Tali numeri corrispondono a circa il 40% di riduzione di anziani a rischio di povertà e a circa l'80% di tutte le persone a rischio di povertà (Tab. 2). È comunque necessaria un'analisi più approfondita per verificare questa ipotesi. Come considerazione generale, si può affermare che i poveri sono statisticamente meno poveri, perché è diminuito il reddito disponibile di tutta la popolazione.

Il reddito equivalente procapite (una misura che prende in considerazione la dimensione e la composizione delle famiglie) è diminuito in termini reali: 0,6% in meno nel 2010 rispetto al 2008 (Banca d'Italia, 2012). In termini reali, il reddito individuale medio da lavoro dipendente è leggermente diminuito nel 2010 (-0,3%) rispetto al 2008, mentre quello da lavoro autonomo è diminuito del 2,3%.

La disuguaglianza nella distribuzione della ricchezza netta è un altro fattore per rilevare il rischio di povertà. Tale disuguaglianza è leggermente aumentata tra il 2008 e il 2010: dal 61% nel 2008 al 62% nel 2010 (coefficiente GINI, per il quale la perfetta uguaglianza di reddito è 0 e la totale disuguaglianza è 100%).

La concentrazione della ricchezza netta è alta: il 10% dei nuclei familiari più ricchi possedeva il 45,9% della ricchezza netta nel 2010, in aumento del 1,6% rispetto al 2008.

La disuguaglianza di reddito equivalente è rimasta invariata (Banca d'Italia, 2012) con un coefficiente GINI del 33%. Si tratta di una disuguaglianza abbastanza stabile nel tempo che indica come il 10% di nuclei familiari con il reddito più basso abbia ricevuto il 2,4% del totale dei redditi nel 2010, quasi 11 volte in meno del 10% dei nuclei familiari con il reddito più alto. Questi ultimi hanno ricevuto il 26,1% del totale del reddito, percentuale corrispondente a quella ricevuta dal 50% di nuclei familiari a reddito più basso.

L'indebitamento, che è chiaramente legato al reddito disponibile, mostra altre disuguaglianze. I nuclei familiari finanziariamente vulnerabili, definiti come quelli con un debito annuo pari a più del 30% del loro reddito disponibile, costituivano il 11,1% di tutti i nuclei familiari indebitati nel 2010 (Banca d'Italia, 2012). La maggior parte di loro (37,9%) era concentrata nella fascia di reddito più basso (primo quintile), mentre il reddito più alto (quinto quintile) aveva la quota più piccola (2,2%).

Le condizioni sociali sono peggiorate tra il 2010 e il 2011. Il reddito reale disponibile dei nuclei familiari è sceso dello 0,5%, dato che l'aumento del 2,1% nel reddito disponibile a prezzi correnti è stato inferiore al tasso di inflazione (ISTAT, 2012; Banca d'Italia, 2012a). La propensione al risparmio delle famiglie era del 12% nel 2011 (il più basso valore dal 1995) con una riduzione di 0,7 pp rispetto al 2010. Il tasso di investimento dei nuclei familiari è stato lo stesso del 2010 (10%). Il debito dei nuclei familiari è rimasto appena sotto il 68% del reddito disponibile nel 2011 (ancora significativamente inferiore rispetto alla media dell'area Euro del 100%). In ogni modo, tra il 2008 e il 2011 l'indebitamento delle famiglie italiane è aumentato del 36,4% (CGIA, 2012).

I gruppi sociali più vulnerabili sono stati: donne, anziani e persone non autosufficienti, bambini e giovani, immigrati, persone senza fissa dimora, Rom e simili minoranze etniche. Le donne hanno subito discriminazioni di genere strutturali. Le vulnerabilità di anziani e disabili sono principalmente conseguenza di una ridotta protezione sociale dei sistemi pensionistici e di un debole sostegno pubblico. I bambini hanno risentito della scarsa prestazione di servizi per l'infanzia. Le vulnerabilità dei giovani sono consistite in scarse opportunità di istruzione e formazione, in lavori precari e nella ridotta occupazione. L'aumento di comportamenti discriminatori e xenofobi ha colpito gli immigrati e in particolare la popolazione Rom (compresi Sinti, Caminanti e simili minoranze etniche) e le persone senza fissa dimora. Costoro rappresentano "gli ultimi degli ultimi", vivono ai margini della società con difficile integrazione e sono continuamente oggetto di discriminazione sociale.

Come dimostrato dai rapporti nazionali presentati alla Commissione UE, tentativi per affrontare i problemi dei gruppi svantaggiati sono aumentati tra il 2008 e il 2012.

L'incertezza politica ha influenzato il Programma Nazionale di Riforma italiano (PNR) 2008-2010 e il Rapporto Nazionale sulle Strategie per la Protezione Sociale e l'Inclusione Sociale (RNS).

C'è stato un cambiamento politico da governi di centro-sinistra (Prodi) a governi di centro-destra (Berlusconi). Il PNR 2008 includeva misure riguardanti i tre pilastri dell'inclusione attiva, che non sono stati però adeguatamente collegati fra loro. Il RNS 2008 ha indicato priorità (povertà estrema e persone senza fissa dimora; famiglie in

condizioni di disagio; povertà infantile; immigrati, Rom e Sinti), ma in modo generico e con una limitata importanza rispetto alle priorità indicate nel RNS 2006 – 2008.

Nel 2009, dopo una consultazione pubblica, il governo ha approvato il Libro Bianco sul Futuro del Modello Sociale, che ha segnato una discontinuità con i precedenti orientamenti politici. Questi ultimi erano caratterizzati da un equilibrio tra approcci universali e selettivi, volti a rafforzare i sistemi di welfare in tutto il territorio nazionale. Al contrario, il Libro Bianco del 2009 ha riaffermato un approccio familistico (Ascoli U., 2011). Secondo alcuni esperti (Pizzuti F. R., 2009), il focus ideologico si è incentrato sul ruolo assegnato agli uomini adulti, quali pilastri del sostentamento del nucleo familiare, e alla famiglia (coppie legalmente sposate) e alle sue reti più prossime come pilastro del modello sociale italiano. L'approccio al *workfare* (propensione al lavoro come condizione per ricevere aiuti sociali) ha chiaramente influenzato gli orientamenti politici a favore dell'aumento di responsabilità e comportamenti attivi della persona, proiettando le relazioni dalla famiglia alle comunità e reti sociali. Richiamando il principio di sussidiarietà (maggiore attivazione della persona e della società civile), l'accento sulla responsabilità personale ha teso a spostare oneri, carichi e difficoltà sugli individui, sulle famiglie e sulle loro reti, riducendo progressivamente il ruolo dello Stato e delle istituzioni (Pizzuti F. R., 2008).

Il crescente impatto della crisi finanziaria ed economica globale ha obbligato il governo a concentrare le priorità politiche sulle misure di austerità e sul finanziamento degli ammortizzatori sociali attraverso l'utilizzo di risorse regionali fornite dal Fondo Sociale Europeo (FSE).

Il PNR 2011 ha dedicato solo una pagina alle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, rivelando il loro ruolo marginale nella strategia globale del programma. Comunque, il PNR includeva un piano d'azione per l'occupabilità dei giovani, un programma per l'inserimento nel mercato del lavoro delle donne e un piano triennale per l'occupazione. Il piano per i giovani (approvato nel settembre 2009) mirava a integrare apprendimento e lavoro, facilitando la transizione dalla scuola al lavoro, soprattutto rafforzando l'apprendistato, anche come strumento per conseguire l'istruzione obbligatoria. Il piano dedicato alle donne (approvato nel dicembre 2009) includeva criteri di finanziamento per progetti di *work-life balance* (riconciliazione dei tempi di vita e di lavoro), decentramento della contrattazione collettiva, supportato da incentivi per collegare salario e produttività. Questi due piani confluivano nel piano per l'occupazione (approvato nel luglio 2010) con tre priorità: lotta al lavoro sommerso, associata al miglioramento della sicurezza sul lavoro e all'aumento di forme di lavoro flessibili; decentramento della contrattazione collettiva su produttività e salari; miglioramento delle competenze a favore delle necessità delle aziende. I tre piani erano collegati da linee guida generiche senza obiettivi quantificati ed erano fondate su misure già esistenti o tentate in precedenza. I piani erano incastonati in un'unica logica, quella perseguita dal Libro Bianco del 2009, che raccomandava "una virtuosa alleanza" tra capitale e lavoro all'interno di un rinnovato clima di fiducia e collaborazione, sostenendo la deregolamentazione dei contratti di lavoro e delle procedure di collocamento (cioè ulteriore flessibilità).

Il PNR 2012 presenta una strategia più attenta ai problemi della povertà e dell'esclusione sociale, sebbene subordinata alle misure di austerità necessarie a far uscire l'Italia dalla crisi del debito pubblico e a ripristinare la fiducia dei mercati. Questo è il compito assegnato al nuovo governo tecnico (presieduto dal Prof. Monti), entrato in carica nel novembre 2011 e sostenuto da una larga maggioranza parlamentare (dal centro-destra al centro-sinistra). Il nuovo PNR include ulteriori riduzioni alla spesa pensionistica e sociale, aumento della tassazione, regole più severe contro l'evasione fiscale, concorrenza nei settori dei servizi, misure di semplificazione per ridurre i costi per cittadini e imprese, nonché la proposta di un'ampia e strutturale riforma della legislazione del lavoro. Quest'ultima è finalizzata a

ridurre la segmentazione nel mercato del lavoro, anche tramite indennità di disoccupazione a carattere universale, un mercato del lavoro più flessibile e politiche attive del lavoro.

Con il nuovo PNR, il governo ha affermato l'impegno a: rimodulare gli interventi a favore della popolazione con maggiori sintomi di disagio economico e sociale; favorire la conciliazione tra lavoro e cura attraverso la razionalizzazione e il potenziamento degli interventi sociosanitari per gli anziani non autosufficienti; rendere più efficienti ed efficaci le prestazioni sociali riformando l'attuale sistema di verifica dei redditi (prova dei mezzi); sperimentare un nuovo strumento di parziale sostegno al reddito per i più poveri (chiamato *nuova social card*) in un numero limitato di comuni e solo per un anno. Il nuovo PNR è fortemente ancorato al Piano di Azione Coesione preparato alla fine del 2011 per ridurre le disparità regionali con priorità al Sud (*termine con il quale questo rapporto include tutte le 8 regioni del Mezzogiorno d'Italia*).

Nel febbraio 2012, il Governo Monti ha elaborato la strategia nazionale 2012-2020 d'inclusione dei Rom, dei Sinti e dei Caminanti, con un approccio multidimensionale per affrontare sfide ben precisate.

Nel maggio 2012, il governo ha presentato il Piano per la crescita, l'occupazione e l'inclusione sociale. Il piano si è sostanzialmente basato sul Piano di Azione Coesione nel Sud.

Nel giugno 2012, il governo ha approvato il primo piano nazionale per la famiglia. L'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia aveva preparato questo piano nel giugno 2011 e, secondo alcuni critici e alcuni sindacati, c'è stata continuità con gli orientamenti precedenti.

Infine, il Parlamento ha approvato la riforma della legislazione del lavoro (27 giugno 2012).

Considerando l'intero periodo tra il 2008 e il 2012, visioni politiche diverse (cioè prospettive a lungo termine) hanno determinato la mancanza di elaborazione globale (cioè strategie di medio termine), scarsa integrazione tra politiche (cioè sinergie a breve termine), e un confuso mix dei tre pilastri della strategia dell'inclusione attiva (cioè reali corsi di azione nazionali).

1.2 Attuazione integrata

Nel corso degli ultimi vent'anni si è dato impulso all'implementazione integrata di piani di coesione sociale. Varie sono state le iniziative: la cosiddetta programmazione negoziata, i patti territoriali per l'occupazione, i patti territoriali di sviluppo, i contratti d'area, i contratti di quartiere del programma nazionale volto alla riqualificazione urbana e allo sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), i piani regionali e locali dei servizi sanitari e sociali, progetti finanziati dall'UE quali LEADER nelle zone rurali e URBAN negli agglomerati urbani, progetti integrati territoriali per utilizzare i Fondi Strutturali dell'UE 2000 - 2006. Il Fondo nazionale per le aree sotto-utilizzate (FAS) ha avuto durata pluriennale per rafforzare la programmazione negoziata in stretta relazione con l'uso dei Fondi Strutturali UE. Nel 2011, il FAS è diventato il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione. Va sottolineato che i piani regionali e zionali dei servizi sociali (introdotti dalla Legge 328/2000) hanno promosso l'interconnessione fra politiche sociali, istruzione, formazione e sanità, e nello stesso tempo hanno stimolato la creazione di articolati sistemi per rispondere alle esigenze e alle diversità locali.

Le lezioni tratte da tutte queste esperienze hanno favorito un rinnovato approccio multidimensionale per l'attuazione integrata di interventi per l'inclusione sociale, l'occupazione e lo sviluppo a livello territoriale. Questo è stato evidente nel Quadro Strategico Nazionale 2007 - 2013 riguardante l'utilizzo dei Fondi Strutturali UE (QSN).

Il QSN ha sperimentato modalità per integrare priorità di inclusione sociale nelle politiche di crescita. Un gruppo strategico nazionale e gruppi di lavoro tematici interistituzionali sono stati creati per rafforzare la cooperazione tra le amministrazioni centrali e regionali. Partenariati istituzionali e socio-economici sono stati creati per favorire l'implementazione integrata delle politiche. Pur rappresentando una buona pratica, l'esempio del QSN è rimasto abbastanza isolato nello scenario nazionale. Ulteriori dettagli sono forniti nelle sezioni successive in merito alle ragioni per le quali l'attuazione integrata dei tre pilastri della strategia dell'inclusione attiva non è ancora stata raggiunta in Italia.

1.3 Coordinamento politico verticale

Le competenze attuali in politiche che interagiscono con i tre pilastri della strategia dell'inclusione attiva possono riassumersi come segue.

Le Regioni hanno competenza esclusiva nelle politiche di istruzione, formazione professionale, lavoro, servizi sociali, edilizia, urbanistica, reti regionali di trasporto, viabilità, infrastrutture, risorse idriche, agricoltura, industria, commercio, artigianato e turismo.

Stato e Regioni hanno competenza concorrente per quanto riguarda tutela e sicurezza del lavoro, tutela della salute, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica, governo del territorio, grandi reti di trasporto, energia, risorse idriche e ambientali.

Lo Stato ha competenza esclusiva per quanto riguarda diritti di cittadinanza, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, previdenza sociale (ad esempio pensioni e ammortizzatori sociali), politica nazionale dell'istruzione, politiche migratorie, ordine pubblico, protezione dell'ambiente, degli ecosistemi e del patrimonio culturale.

Queste forme di decentramento richiedono coordinamento verticale tra autorità nazionali, regionali e locali, ma esiste una significativa separazione tra vari livelli decisionali. Per esempio, da un lato l'INPS eroga sostegni monetari ai lavoratori in difficoltà familiari e occupazionali. Dall'altro, Regioni ed enti locali attuano piani e progetti che combinano politiche sociali, occupazionali, per la salute e lo sviluppo. Inoltre, esistono differenti capacità istituzionali degli enti locali e regionali nell'attuazione di piani sociali coordinati con i servizi sanitari e per l'occupazione.

Tutti questi aspetti ostacolano il coordinato supporto a cittadini e famiglie (reddito adeguato, mercati del lavoro inclusivi e accesso ai servizi di qualità) al fine di garantire diritti fondamentali e identificare i gruppi sociali a rischio di povertà (approccio universale con selettività).

La Conferenza Unificata Stato-Regioni è il principale strumento istituzionale di coordinamento verticale tra il governo nazionale, le Regioni e gli locali. Essa favorisce decisioni politiche che possono riguardare la strategia di inclusione attiva.

Nel febbraio 2009, la Conferenza ha approvato un'intesa per abbinare la cassa integrazione guadagni in deroga, erogata dallo Stato (INPS), a percorsi per l'occupabilità e la formazione professionale, gestiti dalle Regioni tramite i programmi operativi sostenuti dal FSE nell'ambito del QSN 2007-2013. Regioni e INPS hanno stipulato accordi per modalità attuative congiunte. Nel 2010, alcune Regioni hanno predisposto piani e procedure standardizzate per integrare ammortizzatori sociali e corsi di orientamento e formazione professionale (ISFOL, 2010).

Nel marzo 2009 è stato raggiunto l'accordo Stato-Regioni per ristabilire rapporti e condizioni di responsabilità condivisa per il governo del territorio e di responsabilità regionale per l'edilizia e l'urbanistica, mentre il ripristino delle finalità originali

dell'edilizia popolare (housing sociale) ha limitato il rischio di un aumento non regolamentato di volumetrie edificate.

Nell'ottobre 2009 è stato raggiunto l'accordo Stato-Regioni per limitare la riduzione dei fondi dedicati al servizio sanitario nazionale e alle politiche sociali, come pure il rifinanziamento del fondo nazionale per le non autosufficienze.

Sono stati raggiunti altre intese, fino a quelle del febbraio e dell'aprile 2012, tramite le quali la Conferenza Unificata Stato - Regioni ha approvato il rifinanziamento di interventi a favore dei bambini (ad esempio, asili nido) e degli anziani (assistenza domiciliare).

Il quadro di coordinamento verticale è complesso. La Conferenza Unificata Stato-Regioni ha permesso di combinare diverse esigenze territoriali, ma tuttora in modo incompleto. Conflitti istituzionali tra Stato e autorità subnazionali sono sorti a causa di differenti orientamenti politici. Numerose sentenze della Corte Costituzionale hanno modificato leggi nazionali che interferivano con ruoli, competenze e priorità assegnate alle autorità regionali e locali.

1.4 Partecipazione attiva dei soggetti interessati

Alcuni importanti attori non sono stati coinvolti nell'elaborazione, attuazione e coordinamento della strategia UE di inclusione attiva semplicemente perché essa non è stata integrata nelle politiche nazionali. Strutture permanenti (Legge 11/2005) assicurano la partecipazione italiana nelle politiche dell'UE: il CIACE (Comitato Interministeriale per gli Affari Comunitari Europei) e il suo comitato tecnico, composto di alti funzionari di vari ministeri, e aperto alla partecipazione dei rappresentanti delle Regioni e degli enti locali. Principali procedure regolano i rapporti tra il governo nazionale e: le parti sociali, attraverso il CNEL (Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, organo consultivo previsto dalla Costituzione); le Regioni e gli enti locali, attraverso la Conferenza Unificata Stato-Regioni; il Parlamento nazionale e le sue Commissioni di lavoro, attraverso il dibattito su rilevanti temi, atti legislativi e programmi.

I Programmi Nazionali di Riforma (PNR) non sono stati ben strutturati a garantire la partecipazione di tutti gli attori interessati (comprese le persone in stato di povertà ed esclusione sociale, le parti sociali, le organizzazioni non governative e gli operatori). Tale caratteristica varia caso per caso, ma è presente anche nei Rapporti Nazionali sulle Strategie per la Protezione Sociale e l'Inclusione Sociale (ad esempio, quello del 2008). Generalmente, il processo di coinvolgimento è stato totalmente volontario, limitato nel tempo e a fasi cruciali, basato su poche riunioni di consultazione formale, dettato dalla necessità di presentare documenti chiave alla Commissione UE, ridotto alla ratifica ex-post di orientamenti politici già adottati dai governi nazionali, con pochi contributi delle organizzazioni della società civile, spesso non chiaramente presentati nei documenti finali.

L'elaborazione del PNR 2012 ha mostrato un miglioramento nella partecipazione delle autorità nazionali, regionali e locali che dovrebbero giocare un ruolo chiave anche nell'attuazione delle strategie. Il coinvolgimento delle parti sociali nell'elaborazione, attuazione e monitoraggio delle politiche è stato molto limitato. Le organizzazioni non governative impegnate nelle politiche sociali e nella lotta alla povertà non sono state consultate, così come le persone che vivono in condizioni di povertà ed esclusione sociale. Il Parlamento nazionale ha discusso il PNR, ma le osservazioni del dibattito non sono state incluse nel documento finale presentato alla Commissione UE. I consigli regionali non hanno discusso alcun documento relativo al PNR e pertanto non hanno avuto alcuna influenza sulle decisioni relative alle politiche di inclusione sociale.

Comunque, una buona pratica di partecipazione può essere trovata nel QSN (quadro strategico nazionale per l'utilizzo dei fondi strutturali dell'UE) 2007 - 2013, che ha mobilitato una vasta gamma di *stakeholders* (soggetti interessati) nei processi decisionali. Una pratica che è continuata nel monitoraggio e aggiornamento del Piano di Azione Coesione nel Sud.

Rappresentanti nazionali delle comunità Rom, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, l'Unione delle Province, l'Associazione Nazionale dei Comuni e un certo numero di ministeri hanno partecipato alla preparazione della strategia nazionale 2012 - 2020 per l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Caminanti. Tali *stakeholders* saranno inoltre coinvolti nell'ulteriore sviluppo del Forum delle Comunità Rom attraverso strutture territoriali. Bandi di gara annuali rafforzeranno la mobilitazione e la partecipazione attiva al processo decisionale. Il punto di contatto nazionale (UNAR, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali) ha sviluppato positivamente questo processo di consultazione.

2. Descrizione e valutazione di impatto ed efficacia delle misure introdotte o programmate nei 3 pilastri

La seguente sezione considera i quattro principi specificati dalla Raccomandazione 2008 della Commissione UE (Allegato 1) al fine di analizzare le misure introdotte o previste dal 2008 in Italia. Tali misure sono spesso collocate in sistemi normativi preesistenti. Pertanto, quando necessario, sono fornite informazioni di riferimento (aggiornate a giugno 2012).

2.1 Adeguato sostegno al reddito

L'Italia è nota per la mancanza di uno schema nazionale di reddito minimo. Tuttavia, sono stati effettuati tentativi sia a livello nazionale sia regionale. La sperimentazione più importante è stata quella del Reddito Minimino di Inserimento (RMI; Leggi 449/1997 e 237/1998), durata dal 1999 al 2004, quando il RMI non è stato rifinanziato a causa di contrastanti orientamenti da parte dei governi nazionali. La reintroduzione del RMI è stata annunciata nel documento economico e finanziario 2008 - 2011, ma non attuata.

Comunque, un bonus forfetario (€ 150) è stato sperimentato (solo per un anno) nel 2008 (Leggi 222/2007 e 244/2007) a favore dei cosiddetti *incapienti*, cioè coloro che non ricevono alcun beneficio da detrazioni fiscali, poiché non pagano tasse sul reddito a causa del loro basso reddito. Nel 2009, è stata introdotta una misura temporanea per famiglie a basso reddito (bonus straordinario per famiglie; Legge 2/2009), che consisteva in un beneficio da € 200 a € 1.000 secondo soglie di reddito e numero di componenti.

Diversi orientamenti hanno influenzato l'introduzione e l'abolizione di significative norme a favore del reddito minimo in 8 delle 20 Regioni italiane. Tali normative sono ancora operative in cinque Regioni. Al Nord, la Valle d'Aosta (legge regionale 19/1994), il Trentino-Alto Adige, con le due Province autonome di Bolzano (legge provinciale 13/1991) e Trento (leggi provinciali 14/1991 e 13/2007). Al Centro, il Lazio (legge regionale 4/2009, recentemente non rifinanziata). Nel Sud, la Puglia (legge regionale 19/2006) e la Basilicata (legge regionale 3/2005, integrata nella legge 14/2007 sui servizi sociali regionali). Due Regioni hanno annullato precedenti leggi: al Sud la Campania (legge regionale 2/2004, abrogata dalla legge 16/2010); al Nord il Friuli Venezia Giulia (legge regionale 6/2006, abrogata dalla legge 9/2008). Nel Sud, il Molise ha approvato criteri (legge regionale 2/2012) che sono tuttora in attesa di norme attuative.

Il RMI era stato incluso nella riforma quadro delle politiche e dei servizi sociali (Legge 328/2000), che ha seguito l'approccio dell'universalismo selettivo combinando supporto monetario con attivazione sociale. Criteri simili hanno guidato provvedimenti regionali con regolamenti diversificati. In genere, i beneficiari sono tutti i gruppi vulnerabili, con basso reddito (secondo la composizione familiare e le condizioni individuali, ad esempio i disabili), sia abili al lavoro, sia coloro i quali non possono lavorare, italiani, nonché stranieri o apolidi con un periodo minimo di residenza nella regione. La durata del sostegno al reddito ha generalmente un termine prefissato, con un importo massimo di € 500 – 600 al mese. Possono esserci regole che obbligano (*condizionalità*) i beneficiari, abili o inabili al lavoro, secondo le loro specifiche situazioni, alla partecipazione a piani personalizzati di integrazione sociale. Tali piani includono percorsi di costruzione e crescita di capacità (*capacity building, empowerment*), istruzione e formazione, nonché occupazione e lavori socialmente utili. I suddetti piani possono essere definiti tramite contratti o patti tra i beneficiari e le autorità locali, quali i servizi sociali e i servizi per l'impiego.

La riforma dei servizi sociali (Legge 328/2000) ha fornito criteri base e linee guida per raggiungere un equilibrio tra sostegno monetario ed erogazione di servizi attraverso una loro distribuzione omogenea su tutto il territorio nazionale e la creazione di sistemi a rete. Tutte le Regioni hanno seguito questi criteri nell'approvare le proprie leggi volte a sistemi integrati di welfare sociale (piani regionali e di zona) attraverso reti di servizi, compreso il sostegno al reddito. Tuttavia, la mancanza della definizione nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni ha privato la riforma del 2000 di uno dei suoi aspetti sostanziali (Sebastianelli S., 2009; Costa G., 2009). La definizione di tali livelli è uno strumento centrale per attivare cittadinanza, diritti civili e sociali, promuovere l'uguaglianza di genere e le pari opportunità per tutti, soddisfare le esigenze specifiche dei vari gruppi vulnerabili, affrontare la natura multi-dimensionale e la complessità della povertà e dell'esclusione sociale, migliorare la coesione territoriale, riducendo le disparità regionali, come sottolineato dalla raccomandazione della Commissione UE sulla strategia di inclusione attiva (2008/867/CE).

Esaminate da questa prospettiva, le debolezze strutturali della situazione italiana sono caratterizzate dai seguenti andamenti.

Tra il 2008 e il 2011 (Tab. 5), la popolazione (60.626.442 persone) è aumentata di 1,7 pp. La distribuzione di genere è rimasta sostanzialmente la stessa: più donne (51,5%) che uomini (48,5%). Anche la distribuzione regionale è rimasta abbastanza invariata: il 45,8% della popolazione concentrata nel Nord, il 34,5% nel Sud e il 19,7% nel Centro. Comunque, piccole modifiche sono state registrate a favore del Nord (+ 0,3 pp) e del Centro (+ 0,1 pp) a spese del Sud (-0,4 pp).

L'aumento della popolazione è dovuto al contributo degli stranieri (+1.137.666 persone). Senza di loro la popolazione sarebbe diminuita (-130.514 persone). Le donne straniere (51,8%) sono aumentate più degli uomini stranieri (48,2%). Le opportunità di lavoro hanno avuto un'influenza importante nella distribuzione regionale degli stranieri: 61,2% nel Nord, 25,2% nel Centro e solo il 13,5% nel Sud. Tuttavia, cambiamenti a favore del Sud (+ 1 pp) e del Centro (+ 0,3 pp) sono avvenuti a spese del Nord (-1,3 pp).

Con un aumento di 1,8 pp rispetto al 2008, i cittadini stranieri hanno costituito il 7,5% del totale della popolazione residente nel 2011: più al Nord (10,1%) e al Centro (9,6%) che al Sud (3%). L'aumento si riflette sulla distribuzione di genere: + 1,9 pp per le donne e + 1,6 pp per gli uomini, che nel 2011 hanno costituito rispettivamente il 7,6% e il 7,5% dei relativi gruppi di popolazione. Comunque, secondo alcune stime, un dato totale più realistico potrebbe essere stato attorno al 9% (donne più uomini) se fossero stati conteggiati coloro non ancora registrati, e gli immigrati illegalmente presenti in Italia (Fondazione ISMU, 2012).

La popolazione Rom può costituire lo 0,3% del totale dei residenti in Italia, mentre, secondo una stima di massima, le persone senza fissa dimora costituiscono un altro 0,2%. Messi insieme, tali numeri corrispondono agli abitanti di una città di medie dimensioni come Venezia.

I tassi AROP (rischio di povertà) possono essere utilizzati per identificare le differenze tra aree regionali, tipologie di famiglia e cittadinanza (Tab. 6). Tra il 2008 e il 2010, le disparità regionali sono stati evidenti e abbastanza costanti, e vanno dal 7% nel Nord al 38% nel Sud. Tra le tipologie di famiglia, quelle che hanno presentato tassi AROP 1,5 e 2 volte superiori rispetto alla media nazionale sono le famiglie costituite da: singoli con figli minori a carico; due adulti con tre o più figli minori a carico; donne singole; adulti con più di 65 anni. I tassi AROP di cittadini stranieri sono aumentati da 1,5 a 2 volte rispetto a quelle degli italiani.

Adottando una soglia di povertà corrispondente al 50% del reddito mediano equivalente, altre indagini indicano che il rischio di povertà tra i cittadini stranieri è stato superiore al 40%, cioè tre volte quello dei cittadini italiani nel 2010, mentre il reddito delle famiglie di immigrati è stato di circa il 45% in meno rispetto a quello delle famiglie italiane (Banca d'Italia, 2012).

Significative disparità regionali possono essere trovate nei dati di povertà basati sui consumi, forniti dall'ISTAT.

I tassi di povertà relativa prendono in considerazione il valore monetario medio dei consumi delle famiglie in tutto il paese. Usando questo parametro, essi rivelano la disparità del rischio di povertà tra aree regionali (Tab. 7). Le differenze sono rimaste abbastanza stabili tra il 2008 e il 2010. Le persone a rischio di povertà sono così distribuite: 68,2% al Sud (con una piccola diminuzione di 0,4 pp), dove risiede il 35% della totale popolazione nazionale; 19,5% al Nord (con una minore diminuzione di 0,2 pp) dove si concentra il 45% della popolazione nazionale; 12,3% nel Centro (con un aumento di 0,6 pp) che accoglie il restante 20% della popolazione nazionale. La distanza tra il Sud e le altre aree regionali è quindi significativa in termini di concentrazione di povertà: +56 pp rispetto al Centro e +49 pp rispetto al Nord nel 2010. Questa differenza si riflette nei tassi di povertà: 27,1% nel Sud, 8,6% nel Centro e 5,9% nel Nord, mentre la media nazionale è 13,8%.

L'ISTAT utilizza anche "soglie di povertà assoluta", indipendenti dal valore monetario medio dei consumi delle famiglie a livello nazionale. Esse prendono in considerazione i diversi valori monetari di beni e servizi essenziali a livello subnazionale (342 soglie in tutto). Esse identificano dove le condizioni sono insufficienti a condurre una vita dignitosa a causa della scarsa capacità di spesa di famiglie e persone. Tra il 2008 e il 2010, la distribuzione territoriale della povertà assoluta è diminuita di 7 pp al Sud (52%) ed è aumentata al Nord (31%) e al Centro (17%), rispettivamente di 5 e 2 pp (Tab. 7). Tuttavia, i tassi di povertà assoluta sono rimasti abbastanza stabili al Sud (dal 7,7% al 8,1%) e sono aumentati al Centro (dal 3,1% al 4,6%) più che al Nord (dal 3,2% al 3,6%).

Essendo strettamente ancorati alle condizioni socio-economiche dei diversi contesti locali, gli indicatori di povertà assoluta possono essere utili all'introduzione di un sistema di reddito minimo nazionale basato sui criteri di universalismo e selettività (CIES, 2009), sulla definizione dei livelli essenziali di diritti civili e sociali (Costa G., 2009), sulle esperienze regionali già citate.

Attualmente, l'unica misura rivolta ai più poveri (cioè quelli a rischio di "povertà assoluta") è la cosiddetta **social card**. Si tratta di una carta prepagata (Legge 133/2008), pari a € 40 al mese per l'acquisto di prodotti alimentari, elettricità e gas, nonché latte artificiale e pannolini (per i quali è stato aggiunto un ulteriore bonus di € 25 dalla Legge 2/2009). Autorità nazionali gestiscono la carta. Tuttavia, essa è limitata

ai cittadini italiani di specifici gruppi di età e con reddito molto basso: genitori di bambini di 0-3 anni (reddito fino a € 6.500 nel 2012); persone di età superiore ai 65 anni (reddito fino a € 6.500 tra i 65 e 69 anni e € 8.666 se oltre 70 anni, per il 2012). Erano stati previsti 1.000.000 di pensionati e 300.000 famiglie con neonati come beneficiari, ma essi sono stati complessivamente solo 535.412 nel 2011 (INPS, 2012), principalmente al Sud (71,3%) rispetto al Nord (16,3%) e al Centro (12,4%).

La social card è stata percepita come una misura di beneficenza, una sorta di "carta di povertà", che ricorda simili programmi adottati in passato, prima che il concetto di pari dignità e libertà per tutti i cittadini si fosse consolidato (Urbinati N., 2008). Si è introdotta la social card invece di aumentare le pensioni per gli anziani a basso reddito o le prestazioni di maternità, o di ridurre gli oneri fiscali per tutti i cittadini a basso reddito. Inoltre, la social card ha aperto conflitti tra accentramento e decentramento delle competenze istituzionali, ed è entrata in concorrenza con integrazioni al reddito fornite o gestite dagli enti locali.

Il governo nazionale ha introdotto norme per sperimentare una nuova carta (Legge 10/2011) senza limiti di età, coesistente con la vecchia carta, con durata di solo dodici mesi e riguardante 12 comuni con più di 250.000 persone (6 nel Nord, 2 al Centro e 4 nel Sud). Il nuovo governo (Monti) ha confermato la sperimentazione (Legge 35/2012), abolendo norme e cambiando orientamenti politici del precedente governo (cioè Legge 10/2011). La nuova carta seguirà un approccio universale (cioè per tutti i cittadini italiani, per quelli di altri Stati Membri dell'UE e per cittadini extra-comunitari legalmente residenti) condizionato alla partecipazione al mercato del lavoro.

È interessante notare che, la nuova carta sarà una componente del sistema di welfare (mix di sostegno monetario e servizi sociali) gestito dalle autorità locali, ripristinando i principi chiave della legge quadro 328/2000 sulle politiche sociali integrate. L'importo monetario cambierà anche in relazione a disagi e dimensione familiare.

A livello nazionale, nel 1998 sono state adottate misure per sostenere **l'accesso alle abitazioni in locazione** (Legge 431/1998). Si tratta di sussidi forniti tramite leggi regionali che determinano criteri e parametri sull'incidenza dell'affitto sulle famiglie a basso reddito. I beneficiari sono: italiani e altri cittadini dell'UE residenti nella regione interessata; cittadini extracomunitari con permesso di residenza e residenti da almeno 10 anni nel territorio nazionale ovvero da almeno 5 nella medesima regione (Legge 133/2008).

Bonus sulla spesa per energia elettrica e gas sono concessi dai Comuni (Leggi 266/2005 e 2/2009) alle famiglie a basso reddito (reddito complessivo fino a € 7.500 o fino a € 20.000 se famiglie con 3 figli a carico). Nel 2012, il bonus annuo può variare da € 63 (famiglie con 1 o 2 componenti) a € 139 (famiglie con più di 4 componenti) e a € 155 (persone in gravi condizioni di salute).

Fermo restando che l'assistenza sanitaria riguarda tutti i cittadini (compresi gli immigrati senza regolare permesso di soggiorno e tutti gli stranieri residenti in Italia), le aziende sanitarie locali possono concedere **l'esenzione totale da spese sanitarie** (Legge 537/1993). Ne sono beneficiari i bambini di età inferiore a 6 anni, le persone sopra 65 anni, chi percepisce la pensione (o assegno) sociale e i disoccupati. Sono definite soglie di reddito per i beneficiari, ad esempio: persone sotto i 6 anni e sopra i 65 che vivono in famiglie con un reddito annuale di € 36.152; disoccupati e persone sopra i 65 anni che percepiscono pensioni minime con un reddito annuo di € 8.263, con variazioni per coniuge e figli a carico.

La social card, i sussidi per l'abitazione, per l'energia e la salute non sono sufficienti ad aiutare le persone che vivono in grave deprivazione materiale. Costoro sono state il 6,9% della popolazione totale nel 2010, con una leggera diminuzione rispetto al 2008 (Tab. 8). Secondo indagini nazionali, il 34% delle famiglie di immigrati ha vissuto in

condizioni di sovraffollamento e l'11% ha sperimentato sia difficoltà economiche, sia di sovraffollamento (Banca d'Italia, 2012). Nel 2009 (ISTAT, 2011), le condizioni delle famiglie di immigrati sono state caratterizzate da: grave deprivazione materiale (34,5%), quasi 21 pp più dei cittadini italiani (13,9%); grave problema abitativo (13,3%), quasi 9 pp più degli italiani (4,7%); abitazioni sovraffollate (37,2%), quasi 23 pp più degli italiani (14,6%). Più di un quarto delle famiglie di immigrati non può permettersi di pagare l'affitto (26,3%), utenze domestiche (23,4%) o di comprare i vestiti necessari (28,1%). La differenza dalle famiglie italiane varia da 12 pp a 33 pp. La più alta differenza si è riscontrata nella difficoltà ad affrontare spese impreviste (64,9% rispetto al 31,4% delle famiglie italiane).

Tre tipi di prestazioni riguardano il carico familiare. La prima è rivolta ai lavoratori, le altre due sono indipendenti dallo stato occupazionale.

L'assegno per nucleo familiare (ANF, introdotto nel 1934 e radicalmente riformato dalla Legge 153/1988) copre un'ampia gamma di lavoratori (compresi i cittadini dell'UE e gli immigrati extracomunitari se esistono accordi di reciprocità fra Italia e Stato di origine) in base alla dimensione familiare (numero dei suoi componenti). Per conto dell'INPS, il datore di lavoro ha l'obbligo di anticipare tale indennità nello stipendio mensile. Dal luglio 2012 l'indennità mensile sarà: quasi € 138 per un nucleo di due persone con almeno un figlio minore e con un reddito annuo inferiore a € 13.785. Esistono regole specifiche per lavoratori con contratto atipico (quali i lavoratori parasubordinati), mentre lavoratori agricoli e lavoratori autonomi ricevono assegni familiari (AF) con meccanismi simili.

L'assegno per nuclei familiari numerosi (Legge 448/1998) riguarda le famiglie con almeno tre figli minori. Indipendentemente dal loro status occupazionale, i beneficiari di tale indennità sono italiani e cittadini UE residenti in Italia.

Il Tribunale del Lavoro di Padova ha riconosciuto che anche gli immigrati extracomunitari con permesso di soggiorno hanno diritto a ricevere questa indennità (ordinanza del 5 dicembre 2011). L'indennità è concessa dai Comuni ma pagata dall'INPS, secondo parametri definiti annualmente. L'indennità è stata aggiornata a € 135 al mese (13 mesi all'anno) nel 2012 per una famiglia con reddito annuale fino a € 24.377.

L'assegno di maternità (Legge 448/1998) riguarda le madri di famiglie a basso reddito, senza status occupazionale e che non beneficiano di trattamenti previdenziali. Tale indennità spetta alle donne in gravidanza senza limiti di età (italiane, dell'UE ed extracomunitarie con permesso di soggiorno). L'indennità è concessa dai Comuni, ma erogata dall'INPS secondo parametri definiti annualmente. L'indennità è stata di € 324 al mese nel 2012, per un massimo di 5 mesi e fino a un reddito annuale inferiore a € 33.857 per le famiglie con 3 componenti.

Specifici gruppi vulnerabili possono ricevere qualche sostegno al reddito da pensioni e sussidi, quali i seguenti.

L'assegno sociale ha sostituito la pensione sociale nel gennaio 1996 (Leggi 153/1969, 335/1995, 133/2008 e 214/2011). Beneficiari sono: persone di oltre 65 anni (66 da gennaio 2018), ritirati dal lavoro con reddito e contributi pensionistici insufficienti; italiani e cittadini UE, rifugiati per motivi politici, extracomunitari con permesso di soggiorno di lungo periodo e regolare permanenza continuativa in Italia da almeno dieci anni (da gennaio 2009). L'importo mensile del sussidio è stato aggiornato a € 429 (13 mesi all'anno) nel 2012 per coloro i quali hanno un reddito annuo fino a € 5.577 se singoli, o fino a € 11.540 se sposati. L'INPS è l'ente erogatore.

Il riconoscimento dell'**invalidità civile** garantisce a coloro i quali non possono lavorare il seguente sostegno al reddito: la pensione di inabilità, l'assegno mensile per invalidità parziale, l'indennità di accompagnamento e l'indennità di frequenza (ad

esempio, asili, scuole, centri di formazione e riabilitazione) per i minori. Le principali leggi di riferimento sono: 118/1971, 18/1980, 509/1988, 289/1990, 247/2007 e 111/2011. Sono inclusi sordomuti e non vedenti (Leggi 66/1962, 381/1970 e 382/1970). I beneficiari sono: persone di età inferiore ai 18 anni e oltre i 65 con difficoltà persistenti a svolgere compiti e funzioni adeguate alle età; persone di età compresa tra i 18 e i 65 anni con riduzione permanente di capacità lavorative. I beneficiari possono essere italiani e altri cittadini UE, i cittadini extracomunitari (anche senza permesso di soggiorno) e persone apolide, residenti in Italia. La Corte costituzionale (sentenze N. 306/2008, 11/2009, 187/2010 e 329/2011) ha dichiarato illegittima ogni limitazione dei diritti per i cittadini extracomunitari senza permesso di soggiorno. Lo stato di invalidità è del 100% per la pensione e del 74% per l'indennità mensile. Il reddito annuo del beneficiario deve essere fino a € 15.627 per la pensione di invalidità e € 4.596 per l'assegno di invalidità parziale e per i minori disabili. Non ci sono limiti di reddito per altre indennità. L'importo mensile dell'indennità varia secondo le condizioni di invalidità; nel 2012 da € 199 (ad esempio, persone parzialmente non vedenti) a € 827 (ad esempio, persone completamente non vedenti); generalmente per 13 mesi all'anno. L'assegno sociale ha sostituito la pensione e l'assegno di invalidità per le persone di età superiore ai 65 anni. INPS è l'ente erogatore in base alle decisioni prese dai servizi sanitari regionali.

Pensioni e assegni di guerra (ai sensi del Decreto del Presidente della Repubblica 915/1978) sono erogate solo ai cittadini italiani invalidi a causa di guerre, vedove e figli delle vittime di guerra. Il loro reddito annuo deve essere entro € 15.373 ma esistono varianti secondo il tipo di invalidità, il numero e le condizioni dei componenti la famiglia. L'importo mensile dell'indennità varia secondo 8 categorie e va da € 99 a € 605 nel 2012; 12 mesi all'anno. Per vedove e orfani, i benefici vanno da € 83 a € 344. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze è il principale ente erogatore.

Per le **vittime del terrorismo e della criminalità organizzata** sono previste pensioni e indennità senza limiti di reddito (Leggi 302/1990 e 206/2004). Beneficiari sono: cittadini italiani, stranieri e apolide, disabili per terrorismo o criminalità organizzata e loro superstiti. L'importo mensile dell'indennità varia a seconda della tipologia del danno. Il Ministero degli Interni è il principale ente erogatore.

I trasferimenti (sussidi) sociali sono strumenti importanti per ridurre il rischio di povertà. Prendendo in considerazione i tassi AROP (Tab. 9), i trasferimenti sociali (escluse le pensioni) hanno ridotto il rischio di povertà di 5 pp nel 2010, corrispondenti al 22% del tasso di rischio iniziale. Anche se questa capacità di riduzione è aumentata (+ 2%) rispetto a quanto registrato nel 2008, essa è rimasta inferiore alla media UE 27, soprattutto per i minori (cioè di età inferiore a 18 anni) e per gli adulti (18-64 anni). Solo per gli anziani (da 65 anni in su), la capacità di riduzione è stata abbastanza in linea con la media UE se si includono le pensioni. Esse sono state, infatti, il principale strumento di riduzione del rischio iniziale di povertà per gli anziani. Si deve comunque notare che nel 2010 (Tab. 4): il 32,6% delle pensioni era al di sotto di un importo mensile di € 500, ossia inferiore alle soglie di povertà ISTAT basate sui consumi; il 53,4% era al di sotto di € 750, ossia inferiore alle soglie di povertà EUROSTAT basate sul reddito; l'11,6% era tra € 750 e € 1.000 e solo il 35% sopra € 1.000.

L'ultima riforma (Legge 214/2011) ha ridotto le spese del sistema pensionistico introducendo una regolamentazione più restrittiva: sistema contributivo invece del sistema retributivo; abolizione delle pensioni di anzianità; allungamento dell'età di pensionamento per allineare tutti i destinatari a un'età minima di 66 anni nel 2018 e 67 anni nel 2021; eliminazione dell'adeguamento all'inflazione per le pensioni superiori a tre volte la pensione minima durante il 2012 e il 2013.

Le seguenti considerazioni riguardano i principali sistemi di sostegno al reddito sopra descritti.

Le risorse non sono sufficienti e non sono armonizzate. I benefici sono sostanzialmente sotto le soglie di povertà e sono insufficienti a soddisfare le specifiche esigenze delle fasce più deboli, mentre manca un sistema coerente in grado di fornire sostegno al reddito delle persone e delle famiglie a rischio povertà.

La maggior parte delle misure di cui sopra hanno una finalità universale con selettività basata sul reddito (ad esempio assegni per famiglie numerose e per maternità, sussidi per l'abitazione, esenzione dalle spese sanitarie, indennità per famiglie a basso reddito, bonus per energia e gas). Altre misure sono rivolte a particolari condizioni di vulnerabilità (ad esempio, invalidità civile, guerra, terrorismo e criminalità organizzata). Alcune di esse hanno avuto un effetto di sostituzione per la mancanza di un reddito minimo universale, come dimostrato dall'uso dei sussidi per invalidità civile (Rossi E. e Masala P., 2008).

Meccanismi di verifica (cioè *prova dei mezzi*, in particolare l'ISEE, indicatore della situazione economica equivalente introdotto dalla Legge 109/1998) sono stati impiegati nella maggior parte dei provvedimenti, quali social card, bonus energia e gas, sussidi per l'abitazione, esenzione dalle spese sanitarie, assegni per famiglie numerose e indennità di maternità. Tale prova dei mezzi non è invece applicata nei casi di: assegno sociale, pensioni e indennità per invalidità civile, di guerra, terrorismo e criminalità organizzata.

Discriminazioni, soprattutto nei confronti degli immigrati e delle persone senza fissa dimora, sono presenti in varie prestazioni (tra cui la vecchia social card, l'assegno sociale, i sussidi per l'abitazione e quelli per carichi familiari). Tali condizioni discriminatorie sono frutto di provvedimenti specifici (ad esempio Leggi 125/2008, 133/2008 e 94/2009) che: limitano i diritti sociali e di cittadinanza; considerano l'immigrazione irregolare, l'ingresso e la permanenza illegale come un crimine; rafforzano le norme di pubblica sicurezza per quanto riguarda l'espulsione dall'Italia; introducono controlli rigorosi su comunità di minoranze (ad esempio, requisiti di residenza e un registro nazionale centralizzato delle persone senza fissa dimora, collegato all'igiene e alle condizioni di salute delle abitazioni).

Varie sentenze della Corte Costituzionale hanno abolito alcune restrizioni discriminatorie, ma la normativa italiana sulla cittadinanza rimane fortemente ancorata al principio dello "ius sanguinis" (Zincone G., 2006; Bartoli C., 2012), secondo cui agli stranieri, immigrati e minoranze etniche come i Rom (Chirico M. R., 2008) non è concessa la cittadinanza italiana anche se hanno vissuto in Italia per molti anni o sono nati in Italia.

Le risorse non sono adeguatamente collegate a politiche sociali e occupazionali attive. Quasi tutti i provvedimenti di cui sopra sono rivolti a persone che non possono lavorare o hanno limitate capacità lavorative. Alcune misure riguardano lavoratori a basso salario in relazione alla dimensione delle famiglie e a difficoltà specifiche, compresi i sussidi per abitazione, spese sanitarie, fornitura energia e gas, famiglie numerose, maternità, nonché la vecchia e nuova social card. Gli assegni familiari (ANF) sono chiaramente collegati allo stato di occupazione dei beneficiari. Esistono altri benefici come, ad esempio, i contributi sociali figurativi che permettono ai lavoratori con disabilità specifiche (tra cui cecità) di anticipare i requisiti per la pensione (Legge 120/1991).

Processi di attivazione possono trovarsi nei pochi esempi di sperimentazione regionale relativa al reddito minimo. Questi hanno tentato di combinare erogazione di sussidi e fornitura di servizi per l'impiego (orientamento e formazione professionale, ricerca di lavoro e creazione di occupazione) per chi può lavorare, nonché di servizi per

l'integrazione sociale (ad esempio, sistemi di welfare locale) per coloro che non possono lavorare. Significativamente, un simile orientamento politico guiderà la sperimentazione della nuova social card a livello nazionale.

Le carenze nel sistema di sostegno del reddito implicano un *incentivo indiretto a lavorare* per le persone che possono lavorare. I limitati benefici forniti dai provvedimenti di cui sopra e la mancanza di un sistema di reddito minimo su tutto il territorio nazionale hanno il comune risultato di costringere le persone in condizione di bisogno a cercare un lavoro.

2.2 Mercati del lavoro inclusivi

Investimenti in capitale umano

Nel 2011 il 24% di persone con 15-34 anni di età era in condizione NEET (cioè non occupati né in percorsi di istruzione o formazione; Tab. 10), con un aumento di 4 pp rispetto al 2008, e con 7 pp in più rispetto alla media dei 27 paesi dell'UE. Tassi più elevati hanno colpito le donne di 25-29 anni (34%) e 30-34 anni (38%). Le disparità regionali sono significative. Per esempio, i tassi NEET delle persone con 18-24 anni oscillavano tra 17-18% nel Nord, 21% nel Centro e 33-37% nelle regioni del Sud.

Nel 2011 il tasso italiano (18,2%) di abbandono scolastico (percentuale della popolazione di 18-24 anni con al massimo un'istruzione secondaria e non coinvolta in ulteriori percorsi di istruzione o formazione; Tab. 11) è rimasto superiore (+4,7 pp) alla media UE 27 (13,5%), nonostante fosse diminuito rispetto al 2008 (-1,5 pp). Gli uomini hanno avuto tassi più elevati (il 21% nel 2011) delle donne (15,2%). Questo indicatore ha anche rivelato notevoli disparità regionali: dal 15-17% nel Nord e dal 16% nel Centro, al 20-25% nel Sud in totale (cioè donne e uomini).

Nel 2011 il tasso italiano di persone di 30-34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria (università o formazione di tipo universitario) è stato del 20,3% (Tab. 11): significativamente più basso (-14 pp) della media UE 27 (34,6%), anche se si è registrato un piccolo aumento di 1 pp rispetto al 2008. Secondo dati ISTAT relativi al 2010, i tassi sono stati più alti per le donne (24%) che per gli uomini (16%). Le disparità regionali rimangono visibili con tassi più alti nelle regioni del Centro (24%) e del Nord (dal 20% al 22%) rispetto a quelle meridionali (16%).

Infine, secondo dati EUROSTAT, nel 2010 gli investimenti in R & S (ricerca e sviluppo) hanno rappresentato l'1,26% del prodotto interno lordo (PIL) italiano, con un piccolo aumento rispetto al 2008 (1,21%). Queste percentuali sono inferiori alla media UE 27 (2% nel 2010 e 1,92% nel 2008) e molto inferiori a quelle di Finlandia (3,87%), Svezia (3,42%), Danimarca (3,06%), Germania (2,82%), Austria (2,76%) e Francia (2,26%).

I suddetti indicatori presentano gap strutturali nel contesto italiano e fanno parte dell'agenda politica dell'attuale governo. Il Programma Nazionale di Riforma 2012 ha riconosciuto la necessità di colmare più decisamente i ritardi cumulati, indicando come strumento principale il Piano di Azione Coesione nel Sud. Di conseguenza, tra dicembre 2011 e maggio 2012, quasi il 75% della riprogrammazione dei Fondi Strutturali UE per il Sud è stato destinato a istruzione e formazione, alla riduzione dei tassi NEET e di abbandono scolastico, all'aumento di apprendistato e ricerca. Anche la legge di riforma del lavoro recentemente approvata dal Parlamento (27 giugno 2012) prevede nuove norme per sviluppare efficaci politiche di istruzione e formazione su tutto l'arco della vita, mediante sistemi territorialmente integrati tra i relativi servizi.

Misure attive e preventive nel mercato del lavoro

Tra il 2011 e il 2012 (Tab.12), molte persone (+427.000) hanno cercato attivamente di entrare nel mercato del lavoro, dopo un periodo caratterizzato da un aumento di

lavoratori scoraggiati (+458.000 tra il 2008 e il 2011). I tassi di attività sono, infatti, aumentati negli ultimi due anni. Purtroppo, tra il 2008 e il 2012, c'è stata una notevole diminuzione dell'occupazione (-440.000), accompagnata dal prevalente aumento della disoccupazione (+917.000).

L'aumento di disoccupati è stato più alto tra il 2011 e il 2012 (+476.000, pari al 52% dell'incremento complessivo in quattro anni). Pertanto, coloro i quali hanno cercato di entrare nel mercato del lavoro si sono aggiunti ai disoccupati. A causa della progressiva riduzione del sostegno al reddito, le esigenze economiche hanno spinto un numero maggiore di persone a cercare lavoro, anche se era più difficile trovarlo. Questo mostra chiaramente il peggioramento della crisi verso la recessione economica. Inoltre, nel 2012 è notevolmente aumentato (+12 pp) lo "spread" (scarto) disoccupazionale tra i gruppi più giovani (35,9%) e tutte le fasce d'età (9,8%).

Un altro fattore importante è la precarietà nel mercato del lavoro, che colpisce la maggior parte della nuova occupazione. Ad esempio, i contratti di lavoro atipici e a tempo determinato hanno rappresentato il 76% dei nuovi posti di lavoro creati nel primo semestre 2011 (MLPS, 2011). Allo stesso tempo, il 73% dei licenziamenti è stato costituito da contratti atipici e a tempo determinato, il 16% con durata di un solo giorno, il 38% meno di un mese e il 19% tra un mese e un anno. Tra il 2008 e il 2010 (ISTAT, 2011a), il lavoro sommerso (cioè non regolare) ha costituito il 12% delle unità di lavoro totali (non regolari e regolari), ottenute trasformando le diverse posizioni lavorative in unità equivalenti a tempo pieno. Il 41% di quelle non regolari era concentrato nel Sud.

Questo scenario richiede che i servizi per l'impiego adottino nuovi approcci. Essi devono sviluppare servizi personalizzati, identificando preventivamente i bisogni, fornendo adeguata assistenza per la ricerca di lavoro, l'orientamento e la formazione professionale. Questa missione (stabilita nella Legge 181/2000) è stata tradotta in "patti di servizio" (definiti dalla Legge 247/2007) tra i servizi per l'impiego e i lavoratori interessati, i quali devono dichiarare la propria immediata disponibilità a partecipare alle misure attive per l'occupazione. Un rinnovato sforzo per migliorare le politiche attive del lavoro e i servizi per l'impiego si trova nelle nuove norme previste dalla legge di riforma del lavoro, recentemente approvata dal Parlamento (27 giugno 2012). Le nuove regole sono chiaramente dedicate a determinare i livelli essenziali dei servizi per l'impiego al fine di garantire i diritti sociali su tutto il territorio nazionale e ridurre le disparità regionali.

Rassegna dei sistemi di incentivi e disincentivi

Il sistema italiano di ammortizzatori sociali per preservare l'occupazione durante crisi aziendali ed economiche si basa su tre strumenti principali: indennità di disoccupazione, Cassa Integrazione Guadagni e indennità di mobilità. Esse prevedono importi mensili, rivalutati ogni anno. Basate generalmente su requisiti contributivi, esse sono erogate dall'INPS a diverse categorie di lavoratori e settori economici. Ne sono beneficiari anche i lavoratori extracomunitari legalmente residenti in Italia, con alcune restrizioni nel lavoro stagionale nel caso dell'indennità di disoccupazione.

Lo stato di disoccupazione è definito come "la condizione del soggetto privo di lavoro, che sia immediatamente disponibile allo svolgimento ed alla ricerca di un'attività lavorativa secondo modalità definite con i servizi competenti" (Leggi 181/2000 e 297/2002). Questa definizione implica regole di condizionalità. Le indennità non sono concesse nei casi in cui le persone interessate non siano disponibili a partecipare a progetti personalizzati (quali quelli di orientamento e formazione professionale, ricerca del lavoro, e creazione di occupazione). I lavoratori devono firmare una dichiarazione

di immediata disponibilità per beneficiare dei seguenti ammortizzatori sociali (ribaditi dalla Legge 2/2009).

Indennità di disoccupazione ordinaria (Legge 2214/1919). Essa riguarda i lavoratori che hanno perso il lavoro per motivi specifici (ad esempio, mancanza di lavoro, crisi di mercato e così via). Esistono limiti secondo età, livello salariale, settore di produzione. L'indennità è concessa ai lavoratori che hanno almeno un anno di contributi sociali (52 settimane nel biennio precedente) versati all'INPS. Tale indennità è fornita per un periodo che varia con l'età (8 mesi sotto i 50 anni e 12 mesi oltre i 50 anni). Il lavoratore riceve per 6 mesi il 60% della precedente retribuzione, il 50% fino al ottavo mese e il 40% per i rimanenti quattro mesi. Nel 2012 l'importo massimo mensile è stato € 931, elevabile a € 1.119 se lo stipendio mensile lordo è stato superiore a € 2.015.

Indennità di disoccupazione a requisiti ridotti (Legge 160/1988). Essa riguarda in genere i lavoratori che non hanno diritto all'indennità ordinaria in mancanza del requisito minimo di 52 settimane di contributi sociali, ma che hanno lavorato almeno 78 giorni in un anno. Generalmente essi sono stati occupati in contratti di lavoro a termine e stagionali. Tali lavoratori ricevono un'indennità corrispondente alle giornate effettivamente lavorate e per un massimo di 180 giorni. L'importo è pari al 35% del salario giornaliero medio per i primi 120 giorni e al 40% per i restanti giorni. Nel 2012 il massimale mensile è stato € 907, elevabile a € 1.090 se lo stipendio mensile lordo è stato superiore a € 1.962.

Entrambe le suddette indennità sono state estese (Legge 2/2009) a lavoratori sospesi per crisi aziendali o occupazionali in aziende non destinatarie di Cassa Integrazione Guadagni (si veda sotto). In questi casi, le indennità sono limitate a un massimo di 90 giorni in un anno. Una simile disposizione ha esteso l'indennità di disoccupazione ordinaria agli apprendisti.

Trattamenti speciali per disoccupazione (Leggi 1049/1970 e 427/1975). Essi riguardano i lavoratori dei settori dell'agricoltura e dell'edilizia. L'indennità segue particolari criteri, procedure e importi mensili relativi a requisiti ordinari e ridotti.

Indennità forfetaria per lo stato di disoccupazione (introdotta su base sperimentale dalla Legge 2/2009). Essa riguarda i collaboratori coordinati e continuativi a progetto. Si tratta di una somma, liquidata in un'unica soluzione. Tale somma, tra il 2009 e il 2012, corrisponde al 30% del reddito dell'anno precedente fino a un massimale di € 4.000.

Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO; Legge 788/1945). Essa è riconosciuta ai lavoratori dell'industria in caso di sospensione dal lavoro per temporanee difficoltà esterne quali intemperie, catastrofi naturali e crisi di mercato.

In generale, i lavoratori ricevono l'80% della precedente retribuzione per la durata di 3 mesi (è eccezionalmente consentita l'estensione fino a 12 mesi). I massimali mensili sono uguali a quelli previsti per l'indennità di disoccupazione ordinaria. Un sistema simile alla CIGO è previsto anche per il settore edile (Legge 77/1963) e quello agricolo (Legge 457/1972), ma con condizioni e benefici differenti.

Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS, Legge 1115/1968). Essa è prevista per i lavoratori in caso di sospensione dal lavoro per crisi aziendale e processi di ristrutturazione e riconversione. Generalmente l'impresa deve avere tra 16 e 200 dipendenti secondo il settore economico (industria, commercio, turismo). I lavoratori interessati ricevono l'80% della precedente retribuzione per la durata massima di 24 mesi (è consentita eccezionalmente l'estensione fino a 36 mesi). I massimali mensili sono uguali a quelli delle indennità di disoccupazione ordinaria. La CIGS varia secondo specifici settori economici, cause della crisi, aree geografiche e così via.

Cassa Integrazione Guadagni in Deroga (CIGD, introdotta dalla Legge 2/2009 e rafforzata dalla Legge 33/2009). Essa ha esteso l'ammissibilità a CIGO e CIGS in settori e aziende che non beneficiano di tali indennità o che hanno esaurito la possibilità di ricorso alle stesse. Il Ministero del Lavoro e le Regioni autorizzano congiuntamente l'uso della CIGD, dopo l'intesa raggiunta dalla Conferenza Unificata Stato-Regioni nel febbraio 2009 (inclusa nella Legge 33/2009). La deroga riguarda tutti i principali ammortizzatori sociali ed è stata confermata da una successiva intesa della Conferenza Unificata Stato-Regioni (aprile 2011), che ha prorogato tutte le disposizioni fino al 2012. L'INPS e le Regioni gestiscono congiuntamente la CIGD con il coinvolgimento dei servizi per l'impiego (integrando sostegno monetario e corsi di orientamento e formazione professionale).

Contratti di solidarietà (Legge 863/1984). Essi sono applicabili a tutti i settori che beneficiano della CIGS. Possono essere difensivi o espansivi, rispettivamente per mantenere o ampliare l'occupazione nelle imprese interessate. In generale, i lavoratori interessati ricevono il 60% della precedente retribuzione per compensare le ore di lavoro perse per un periodo non superiore a 24 mesi, che può essere esteso per altri 24 mesi (36 mesi nelle regioni meridionali). I contratti di solidarietà difensivi sono stati estesi anche alle imprese che occupano meno di 15 lavoratori (Legge 33/2009). Per favorire l'utilizzo dei contratti di solidarietà difensiva tra il 2009 e il 2012, l'importo dell'assegno è stato aumentato fino al 80% del salario precedente (Leggi 102/2009 e 220/2010).

Indennità di mobilità (Legge 223/1991). Essa riguarda lavoratori che hanno perso il lavoro a seguito di piani di ristrutturazione industriale. In generale, l'indennità è uguale alla CIGS (80% del precedente salario) per i primi 12 mesi di disoccupazione, con una riduzione all'80% dei benefici CIGS nei mesi successivi (la durata massima è di altri 36 mesi per i lavoratori di età oltre 50 anni nelle regioni meridionali). I massimali mensili sono uguali a quelli dell'indennità di disoccupazione ordinaria. Esistono differenze e limitazioni secondo settori di attività, area geografica, età e livello salariale.

Sussidio speciale per i lavori socialmente utili (introdotto dalla Legge 451/1994 e migliorato dalla Legge 468/1997). Esso è destinato ai lavoratori che sono esclusi dai suddetti benefici e sono coinvolti in progetti (lavori socialmente utili, ivi compresa la formazione) realizzati soprattutto da enti locali e cooperative in collaborazione con i servizi per l'impiego. Il sussidio mensile è stato di € 413 nel 2012 per 20 ore settimanali di lavoro. I progetti possono integrare tale sussidio per periodi più lunghi di lavoro.

Nuove norme in materia di ammortizzatori sociali saranno introdotte nel gennaio 2013 e, dopo un periodo transitorio, saranno definitivamente applicate nel 2017. Tali norme fanno parte della riforma del mercato del lavoro recentemente approvata dal Parlamento (27 giugno 2012).

Un nuovo sistema (ASPI, Assicurazione Sociale per l'Impiego) sostituirà tutte le attuali indennità di disoccupazione (ordinaria, con requisiti ridotti e speciale nel settore edile, ma non quella nel settore agricolo) nonché l'indennità di mobilità e in deroga. Oltre ai dipendenti del settore privato, ASPI includerà gli apprendisti, i lavoratori delle cooperative e gli artisti, nonché i lavoratori del settore pubblico con contratti a termine. Le condizioni di ammissibilità rimarranno simili a quelle dell'attuale indennità di disoccupazione ordinaria. L'indennità durerà 12 mesi per i lavoratori sotto i 55 anni d'età e 18 mesi per coloro oltre i 55 anni. L'importo mensile sarà il 75% della precedente retribuzione per sei mesi, il 60% fino al dodicesimo mese, e il 45% dopo il dodicesimo mese. I massimali mensili rimarranno simili a quelli dell'indennità di disoccupazione ordinaria. Una "mini-ASPI" sarà simile all'attuale indennità di

disoccupazione con requisiti ridotti. Diverrà permanente l'indennità forfetaria, liquidata in un'unica soluzione, per i collaboratori coordinati e continuativi.

Il nuovo sistema sembra quindi più una razionalizzazione del sistema di indennità che una riforma armonica. Questa considerazione è supportata anche dal fatto che le attuali CIGO e CIGS non saranno modificate in modo significativo. Inoltre, l'estensione dei benefici riguarderà un numero limitato di lavoratori, mentre l'ASPI sarà limitata nella durata e negli importi rispetto all'attuale indennità di mobilità.

Tutte le suddette misure riducono l'impatto di possibili crisi sui lavoratori, come accade nell'attuale recessione economica. Si stima che molti di questi lavoratori perderanno il loro lavoro dopo la fine delle indennità. Aggiungendo tale stima al numero di disoccupati registrato nel 2011 (Tab.13), il tasso ufficiale di disoccupazione (8,4%) potrebbe aumentare di 1-2 pp. Infine, aggiungendo il numero dei sottoccupati e una potenziale forza lavoro supplementare, il tasso di disoccupazione potrebbe raggiungere il 22%. La sottoccupazione è costituita da lavoratori part-time che desiderano e sono disponibili a lavorare più ore. Un'ulteriore forza lavoro potenziale è costituita da persone che cercano un lavoro ma non sono immediatamente disponibili al lavoro e da persone disponibili al lavoro ma che non sono in cerca di occupazione.

Supporto all'economia sociale e al lavoro protetto

Le cooperative sono storicamente un motore dell'economia sociale in Italia. Esistono due principali tipologie di cooperative (Legge 381/1991): quelle che forniscono servizi socio-sanitari ed educativi; quelle che svolgono attività diverse (agricole, industriali, commerciali e di servizi) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Il volontariato (Legge 266/1991) e le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Legge 460/1997) sono altre agenzie democratiche che forniscono opportunità di occupazione e servizi sociali. Il lavoro protetto è stato alimentato da una progressiva combinazione tra riforme che affermavano il diritto al lavoro delle persone diversamente abili (Legge 68/1999) e il decentramento dei servizi per l'impiego (Leggi 181/2000 e 247/2007). La riforma dei servizi sociali (Legge 328/2000) è stata un importante strumento per promuovere iniziative regionali e locali nell'economia sociale. Più recentemente, sono stati introdotti parametri di compensazione nel collocamento obbligatorio (Legge 148/2011). Essi tengono conto del numero complessivo di lavoratori disabili presenti in aziende di uno stesso gruppo imprenditoriale, riducendo così l'obbligo delle singole aziende ad assumere altre persone diversamente abili. Come effetto delle misure di austerità adottate per fronteggiare l'attuale crisi, sono state ridotte anche le risorse destinate alle politiche di inclusione attiva in questo settore. Interessanti sperimentazioni nazionali sono incluse solo nel Piano di Azione Coesione nel Sud, che ha dedicato quasi il 2% della riprogrammazione dei Fondi Strutturali UE a progetti sociali promossi da giovani al fine di fornire servizi collettivi e valorizzare i beni pubblici.

Iniziative per aumentare l'accesso all'occupazione

Alcune misure nazionali (Leggi 102 e 191 del 2009) riguardano: l'utilizzazione, tramite progetti di riqualificazione, di lavoratori beneficiari della CIGS nelle attività produttive delle stesse imprese che li hanno messi in cassa integrazione, riducendo così i loro costi aziendali (beneficio prorogato al 2011 dalla Legge 220/2010); bonus e incentivi alle aziende che assumono lavoratori svantaggiati, lavoratori con oltre 50 anni di età e disoccupati (prorogati al 2011 e al 2012 dalla Legge 220/2010).

Altri incentivi sono a favore delle aziende che assumono lavoratori svantaggiati con contratti a tempo indeterminato nel Sud tra il 2011 e il 2013 (Leggi 106/2011 e

35/2012). Per lavoratori svantaggiati si intendono coloro i quali siano: privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi; senza lavoro da almeno 24 mesi; privi di diploma di scuola media superiore o professionale; di età superiore ai 50 anni; soli ma con una o più persone a carico; occupati in professioni e settori con elevato tasso di disparità di genere; componenti di minoranze nazionali. Gli incentivi consistono in un bonus fiscale pari al 50% dei costi salariali per i 12 mesi successivi all'assunzione del lavoratore interessato. Questi incentivi sono stati inclusi nel Piano di Azione Coesione nel Sud.

Significativi sgravi fiscali riguardano giovani lavoratori autonomi (fino a 35 anni di età) a partire dal 2012 (Legge 111/2011). Costoro pagano solo il 5% dell'imposta sul reddito e relative addizionali regionali e comunali, mentre beneficiano di esenzione totale dell'IVA, abbinata ai sistemi di contabilità semplificata. I benefici dureranno cinque anni. Contemporaneamente, la legge ha abolito il meccanismo fiscale (solo il 20% di tassazione una tantum) introdotto nel 2008 a favore di lavoratori autonomi e professionisti con un fatturato annuo inferiore a € 30.000.

Un provvedimento strutturale (Legge 214/2011) permette alle aziende di avere una significativa riduzione fiscale annua per assumere giovani fino a 35 anni e donne con contratti di lavoro a tempo indeterminato: € 10.600 all'anno come regola nazionale e fino a € 15.200 nel Sud.

Infatti, solo misure strutturali possono favorire l'occupazione dei lavoratori svantaggiati, specialmente nel Sud. Le misure temporanee rischiano di raggiungere risultati inferiori alle aspettative e di creare effetti di sostituzione nel mercato del lavoro. In genere, le imprese aumentano il numero dei propri dipendenti in base a previsioni positive sul loro giro di affari, e non in conseguenza di bonus fiscali. Questi ultimi sono usati dalle imprese per scegliere lavoratori che comportano un basso costo del lavoro. Pertanto, queste misure non aumentano di per sé l'occupazione, ma cambiano la tipologia di lavoratori, probabilmente con un impatto positivo nella trasformazione del lavoro sommerso e irregolare in lavoro regolare. Tuttavia, quando i bonus fiscali finiscono (ad esempio, dopo un anno), solo le imprese con prospettive solide continueranno ad impiegare i lavoratori con contratti a tempo indeterminato. Le imprese più deboli manderanno via i lavoratori interessati, dichiarando probabilmente difficoltà economiche o utilizzando le più facili procedure di licenziamento (Legge 148/2011).

Queste considerazioni riguardano anche le misure a favore dell'autoimprenditorialità giovanile. Benefici fiscali e riduzione degli oneri amministrativi devono essere strutturalmente disponibili per tutte le imprese giovanili, onde evitare che nuove imprese spiazzino quelle già esistenti e che coloro con alle spalle un contesto imprenditoriale favorevole abbiano successo magari perché i loro genitori trasformano le proprie aziende in imprese più piccole da intestare ai figli.

Gli incentivi per l'occupazione sono più adeguati se forniti a livello locale e inseriti in piani di sviluppo regionale. Varie Regioni hanno acquisito esperienza in questa direzione nel corso degli ultimi trenta anni, e hanno rinnovato tale impegno durante l'attuale crisi.

Si possono menzionare diversi casi, quali le più recenti leggi in Toscana e Marche (Centro), Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia nel Nord. Anche il Programma Nazionale di Riforma 2012 ha presentato interessanti esempi di provvedimenti regionali a favore di occupazione e sviluppo, energia e ambiente, coesione sociale e pari opportunità.

Iniziative per contrastare la segmentazione del mercato del lavoro

Nuove norme (Legge 148/2011) hanno rafforzato il secondo livello di contrattazione (definito come contrattazione collettiva di prossimità; Mandrone E. e M. Marocco, 2012). Questo livello può modificare gli accordi nazionali. Il rischio di frammentazione dei sindacati è accompagnato dal rischio di una frammentazione dei contratti di lavoro, visto che la legge include la possibilità di modificare le regole di assunzione e licenziamento anche nei lavori atipici. La deroga alle leggi esistenti potrebbe includere anche quella allo Statuto dei Lavoratori, atto fondamentale del diritto del lavoro (Legge 300/1970), raggiunto dopo anni di lotte sindacali. Ciò è in linea con la proposta di uno Statuto dei Lavori, presentata dal governo nazionale nel novembre 2010, che sposta l'attenzione dai lavoratori ai lavori. Obiezioni costituzionali potrebbero essere sollevate in merito alla Legge 148/2011, tenendo presente che nuove regole su contrattazione collettiva e relazioni industriali sono state accompagnate da un acceso dibattito. Alcuni attori (tra cui, associazioni di categoria, partiti politici di centro-destra e qualche sindacato) hanno riconosciuto la necessità di aumentare la flessibilità del mercato del lavoro, collegando più strettamente produttività e salari, modificando le norme in materia di assunzione e licenziamento, pur garantendo alcuni diritti base per tutti. Altri soggetti (tra cui, il più grande sindacato di sinistra, cioè la CGIL, partiti politici di centro-sinistra e una serie di organizzazioni non governative) hanno riconosciuto la necessità di ridurre la precarietà e la segmentazione dei mercati del lavoro, collegando più strettamente salari e regimi di reddito minimo, mantenendo regole che proteggono i lavoratori in quanto parte debole dei contratti di lavoro. Il percorso di questa legge è stato lungo: un accordo quadro firmato dalle parti sociali (CGIL esclusa) e il governo nazionale nel 2009; una riforma (Legge 183/2010) che ha introdotto nuove clausole sull'arbitrato tra le parti sociali, per risolvere le controversie di lavoro individuali e i licenziamenti. Solo nel giugno 2011, tutte le parti sociali hanno raggiunto un accordo per definire i diversi livelli di contrattazione collettiva, mentre hanno riaffermato la loro autonomia (cioè competenza esclusiva) nelle relazioni industriali in un successivo accordo raggiunto nel settembre 2011.

Le opinioni sul ruolo degli "accordi decentrati" (a livello territoriale o aziendale) e sulla possibilità di modificare totalmente o parzialmente le disposizioni dei contratti collettivi nazionali sono state contrastanti. Un altro punto chiave del dibattito è stato quello sul ruolo autonomo delle relazioni industriali, dato che una serie di leggi (tra cui 247/2007, 126/2008, 2/2009, 122/2010 e 220/2010) hanno di fatto favorito il secondo livello di contrattazione fornendo incentivi (riduzione di imposte sul lavoro e di contributi sociali) per collegare salario e produttività a livello aziendale. Il rischio di rompere progressivamente l'unità della struttura della contrattazione nazionale a favore della diversificazione per settori, nonché il rischio di corporativismo, sono stati la ragione principale per la quale la CGIL non ha firmato l'accordo del 2009.

Una maggiore flessibilità nella gestione del mercato del lavoro ha ispirato anche la completa liberalizzazione dei servizi di collocamento (Legge 276/2003), aumentando il numero delle agenzie autorizzate a fornire tale servizio (scuole, università, Comuni, Camere di Commercio, associazioni di categoria, sindacati e siti Internet). Un'ulteriore semplificazione (Legge 111/2011) ha riguardato le procedure di autorizzazione per partecipare al portale nazionale di incontro tra domanda e offerta di lavoro (la cosiddetta "borsa lavoro"). Comunque, sono state introdotte anche sanzioni e regole severe contro il collocamento illegale (caporalato), riconoscendolo come crimine in quanto sfruttamento dei lavoratori (Legge 148/2011).

Innovazioni hanno riguardato l'apprendistato, che può sostituire l'istruzione obbligatoria, rendendo possibile lavorare all'età di 15 anni (Legge 183/2010). Questa innovazione è in conflitto con la definizione del limite di età per il lavoro (16 anni) e con la possibilità di realizzare l'istruzione obbligatoria anche attraverso percorsi di

formazione professionale o percorsi didattici sperimentali gestiti dalle autorità locali e regionali (Legge 296/2006).

L'apprendistato diventa il contratto fondamentale che permette ai giovani di entrare nel mercato del lavoro e che beneficia della riduzione dei contributi sociali, nonché di maggiore flessibilità di licenziamento a conclusione del contratto. Ci sono tre tipologie di contratto (Legge 167/2011): apprendistato per la qualifica e il diploma professionale (per i quindicenni); apprendistato professionalizzante e contratto di mestiere per coloro tra i 18 e i 29 anni di età e per i lavoratori iscritti nelle liste di mobilità (considerati come apprendisti), integrati con la formazione fornita dalle Regioni; apprendistato di alta formazione compresi i dottorati di ricerca. Parallelamente, sono state introdotte regole per limitare l'abuso dei tirocini, fissandone in 6 mesi la durata massima entro l'anno successivo al raggiungimento del titolo di diploma o di laurea (Legge 148/2011).

Anche la legge sulla riforma del lavoro recentemente approvata dal Parlamento (27 giugno 2012) è volta a rendere più flessibile il mercato del lavoro, con la motivazione di ridurre la segmentazione. La riforma mira a rendere più facile per i datori di lavoro assumere e licenziare dipendenti, mentre proibisce il licenziamento per motivi razziali, di genere, o per altre forme di discriminazione. Le nuove regole ridurranno le restrizioni per altri tipi di licenziamenti presenti nella legge (art. 18 dello Statuto dei Lavoratori). Sarà invece rafforzato il controllo per evitare licenziamenti discriminatori o dimissioni forzate durante la gravidanza, la maternità e la cura dei figli, nonché per limitare il lavoro sommerso degli immigrati.

L'uso di numerosi tipi di contratti di lavoro atipico (a tempo determinato) e di falso lavoro autonomo (rientrante nel cosiddetto "esercito delle partite IVA") sarà scoraggiato a favore di contratti a tempo indeterminato. L'apprendistato sarà ulteriormente incentivato come accesso principale al mercato del lavoro. Rimarrà tuttavia il numero eccessivo dei differenti tipi di contratti di lavoro (46) e solo il loro uso improprio sarà scoraggiato. Contrastanti posizioni politiche, fra partiti di centro-destra e centro-sinistra, sono emerse durante il dibattito parlamentare. I sindacati hanno dichiarato la loro opposizione (anche attraverso scioperi) per aspetti chiave della proposta di riforma (in particolare quelli riguardanti i licenziamenti). Le associazioni dei datori di lavoro hanno dichiarato che la nuova legge accrescerebbe i costi e gli oneri di assunzione, mentre non aumenterebbe la flessibilità nel mercato del lavoro.

2.3 Accesso a servizi di qualità

Disuguaglianze regionali caratterizzano la disponibilità di servizi di qualità e l'accesso a essi (Ascoli, U., 2011). Nel 2010, la spesa pubblica del servizio sanitario nazionale (ISTAT, 2012a) era € 1.833 pro capite, con un evidente distanza tra la Provincia Autonoma di Bolzano (€ 2.191 pro capite) e la Regione Sicilia (€ 1.690 pro capite). Questi parametri monetari corrispondono ai servizi offerti in termini di assistenza sanitaria, soprattutto per le categorie più deboli (minori, malati gravi e anziani). I livelli di qualità più elevati si trovano al Nord (Piemonte, Valle d'Aosta, Provincia Autonoma di Trento, Veneto, Emilia-Romagna) e al Centro (Toscana). Al contrario, le regioni con le peggiori prestazioni sono nel Sud (ad esempio, Campania e Sicilia).

A causa delle svariate misure di austerità, sono stati tagliati i trasferimenti dallo Stato alle autorità regionali e locali. Questi tagli riducono la capacità degli enti locali a fornire servizi essenziali per i loro cittadini. Aggiungendo le significative diminuzioni dei fondi nazionali per le politiche sociali, i sistemi di welfare locale sono stati notevolmente compromessi negli ultimi quattro anni, soprattutto nel Sud. Infatti, i Comuni finanziano le politiche sociali con risorse proprie, con un incidenza maggiore al Nord e al Centro (63-68%) rispetto al Sud (36-56%).

I dati disponibili (2009) sulle spese dei Comuni per servizi sociali confermano le disparità regionali (ISTAT, 2012b). L'importo medio nazionale per abitante è stato di € 116, ma le medie regionali mostrano le seguenti distanze: tra € 114 (Veneto) e € 295 (Trento) nel Nord; tra € 95 (Umbria) e € 141 (Lazio) nel Centro; tra € 26 (Calabria) e € 77 (Sicilia) nel Sud, dove la sola Sardegna ha registrato una media di € 199. I destinatari sono stati famiglie e minori (39,9%), persone diversamente abili (21,6%), anziani (20,3%), persone povere e senza fissa dimora (8,3%), immigrati, Rom e comunità simili (2,7%), tossicodipendenti e alcolisti (0,9%) e beneficiari multiutenza (6,3%). La spesa media per tipologia di bisogno (cioè per beneficiario) è stata: € 119 per famiglie e minori; € 117 per anziani; € 2.691 per disabili; € 15 per poveri e senza fissa dimora; € 47 per immigrati, Rom e comunità simili; € 1 per tossicodipendenti; € 7 per beneficiari multiutenza. Le spese possono essere suddivise come segue: 27% in trasferimenti in denaro (sostegno al reddito, sussidi per abitazione e istruzione, ecc.); 73% in servizi, di cui 39% per interventi diretti a famiglie e persone (azioni di integrazione sociale, assistenza domiciliare, ecc.) e 34% per strutture territoriali (asili nido, scuole materne, centri diurni, ecc.). Come media nazionale, solo il 14% dei bambini in età 0-2 anni ha avuto accesso ad asili nido gestiti o sostenuti finanziariamente da enti locali nel 2011 (ISTAT, 2012c): dal 29% nel Nord (ad esempio, in Emilia-Romagna) al 2% nel Sud (ad esempio, in Calabria).

Come risultato, l'Italia è divisa in due principali sistemi di welfare regionale e locale. Uno, soprattutto nel Sud, con bassi livelli di spesa pro capite, notevole dipendenza da risorse esterne e scarsa capacità di sviluppare servizi in rete. L'altro, caratterizzato da elevata spesa pro capite, alta capacità di autofinanziamento, capacità di risposta diversificata secondo le esigenze, elevata capacità di gestire i servizi in rete anche nei piccoli centri (principalmente nel Nord e nel Centro).

Gli enti regionali e locali gestiscono anche prestazioni di natura nazionale come quelle per famiglie numerose, maternità, abitazione, spese sanitarie, fornitura di energia elettrica e gas (si veda sezione 2.1), nonché sono attori chiave i settori quali housing sociale, trasporto locale, acqua, rifiuti, governo del territorio e urbanistica (si veda sezione 1.3). Le disparità regionali riguardano anche tali settori, mostrando degrado ambientale e problemi di salute soprattutto nel Sud, ma sfortunatamente presenti su tutto il territorio nazionale (ISTAT, 2012a).

Come mostrano diversi esempi, gli enti regionali e locali più attivi cercano di facilitare l'accesso ai servizi di base abbinandolo allo sviluppo di politiche sociali, per la salute, la casa, il lavoro, la formazione e l'istruzione nell'ambito di programmi più coerenti.

Le Regioni elaborano piani sanitari in stretta cooperazione con gli enti locali, mentre le reti delle aziende sanitarie locali coordinano operatori pubblici e privati, seguendo il processo di decentramento (Leggi 51/1997 e 229/1999) e di federalismo fiscale (Leggi 446/1997 e 56/2000) che ha strutturato il sistema sanitario nazionale.

Le Regioni programmano e coordinano le politiche sociali (Legge 328/2000), le Province forniscono sistemi integrati di servizi e i Comuni (anche associati) erogano servizi attraverso piani di zona che connettono operatori pubblici, privati e della società civile. Molteplici *stakeholders* sono coinvolti in un processo decisionale partecipato, necessario per preparare, attuare e monitorare i piani regionali e zonali. Associazioni di volontariato e organizzazioni non governative sono coinvolte anche in qualità di fornitori di servizi sociali.

Le Regioni hanno acquisito un ruolo chiave di programmazione delle politiche attive del lavoro e coordinano i servizi per l'impiego gestiti dalle Province in stretta collaborazione con i Comuni (Leggi 469/1997). Adottando approcci personalizzati, i servizi per l'impiego dovrebbero coinvolgere le persone attraverso percorsi ("i patti di servizio" menzionati nella sezione 2.2) volti a soddisfare varie esigenze. Purtroppo, c'è

ancora un forte divario nelle prestazioni tra i servizi per l'impiego del Centro-Nord e quelli del Sud (ISFOL, 2010).

Per contrastare le suddette debolezze, diverse strutture provvedono al monitoraggio e alla valutazione delle prestazioni e facilitano la condivisione di conoscenza e buone pratiche fra agenzie, decisori politici, amministratori e operatori.

Si tratta di strutture nazionali (come ISFOL e Italia Lavoro per le politiche occupazionali), di ministeri (quali i dipartimenti per lo sviluppo e la coesione territoriale), dell'agenzia di assistenza tecnica alle Regioni (Tecnostruttura), nonché delle associazioni nazionali di Province (UPI) e Comuni (ANCI).

Comunque, le disparità regionali combinate a una debole capacità istituzionale creano a livello territoriale un'instabile disponibilità di servizi integrati, di investimenti in capitale umano e in condizioni di lavoro per migliorare la qualità dei servizi, nonché incertezza nel coinvolgimento dei fruitori e nel monitoraggio efficace dei servizi.

3. Risorse finanziarie

3.1 Risorse nazionali

Misurata come percentuale del PIL, la spesa totale per la protezione sociale, come somma di tutti i benefici (funzioni), ha rivelato un progressivo allineamento dell'Italia alla media UE tra il 2008 e il 2009 (Tab. 14). Tuttavia, guardando le specifiche funzioni, i dati disponibili (2009) mostrano che la spesa italiana di protezione sociale è ancora caratterizzata da una prevalente quota di prestazioni per vecchiaia e superstiti (60,1%), insieme a quelle per malattia e assistenza sanitaria (25,7%). Messe assieme, esse hanno costituito la maggior parte della spesa (85,8%) ma, rispetto ai dati del 2008, sono diminuite (-1,3 pp) a favore della spesa per disoccupazione (+0,9 pp), famiglie e minori (+0,2 pp) e invalidità (+0,2 pp). Il leggero calo (-0,7 pp) riguardante le prestazioni di vecchiaia e superstiti non è stato sufficiente ad allineare la percentuale italiana con la media UE (45%). La differenza è rimasta significativa (+15,1 pp), mentre la diminuzione di spesa per malattia e assistenza sanitaria (-0,6 pp) ha mostrato in Italia un trend negativo rispetto alla media UE (-3,9 pp). La spesa italiana è aumentata per prestazioni di: disoccupazione (+0,9 pp), raggiungendo il 2,8%; famiglie e minori (+0,2 pp), arrivando al 4,9%; invalidità (+0,2 pp), arrivando al 6,1%. Le spese per tali prestazioni sono comunque rimaste ancora inferiori (tra -2 e -3 pp) alla media UE. Nessun miglioramento si è registrato nella spesa per abitazione ed esclusione sociale che è rimasta la più bassa (0,3%) con una marcata differenza rispetto alla media UE (-3 pp).

Le principali misure di austerità (Leggi 111/2011, 148/2011, 183/2011 e 214/2011) hanno introdotto notevoli tagli ai sistemi pensionistici (25%), realizzando significativi risparmi nella spesa pubblica. Come affermato nel Programma di Stabilità 2012, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL dovrebbe diminuire da 15,6% del 2015 a 15,2% nel 2020 e a 14,8% nel 2025. Questa importante riduzione (dovuta principalmente alla Legge 214/2011) durerà fino al 2030. Negli anni seguenti, le tendenze demografiche (invecchiamento della popolazione) comporteranno un aumento della spesa pensionistica (da 15,3% a 16%) fino al 2045, mentre una successiva e forte riduzione della spesa (14,4% del PIL) è attesa entro il 2060. La spesa sanitaria rimarrà vicino al 7% del PIL fino al 2025, ma aumenterà inevitabilmente durante gli anni seguenti, arrivando a 8,2% tra il 2055 e il 2060. Questa tendenza riguarderà anche la *long-term care* (cure di lungo termine): la stabilizzazione iniziale (0,8% del PIL) fino al 2025 sarà seguita da un progressivo aumento (1,2% del PIL) tra il 2055 e il 2060. Anche la spesa per assistenza agli anziani aumenterà da 1% del PIL a 1,7% nel 2060.

La spesa dedicata alle politiche del lavoro in Italia ha costituito l'1,8% del PIL nel 2010, uguale al 2009 e con un aumento di 0,6 pp rispetto al 2008 (Tab.15).

La quota maggiore di questa spesa è stata destinata a politiche passive del lavoro (79,3%) con un incremento di 14 pp rispetto al 2008. Le risorse destinate alle politiche attive del lavoro (19,1%) sono diminuite di 12 pp e quelle per i servizi per l'impiego (1,6%) di 2 pp. Il confronto tra le percentuali italiane e la media UE per il 2009 rileva quasi 13 pp in più nelle politiche passive, quasi 4 pp in meno per le politiche attive e 9 pp meno per i servizi per l'impiego.

Differenze nelle metodologie e nei dati non consentono di individuare i costi specifici di ciascun pilastro delle politiche di inclusione attiva, vale a dire: sostegno al reddito, mercato del lavoro e servizi sociali.

Le misure di austerità sono state basate sulla riduzione delle spese per la protezione sociale e per i servizi pubblici. Vale la pena notare che il contributo degli enti locali e regionali (principali erogatori di servizi pubblici) al consolidamento fiscale è aumentato da € 6.300 milioni nel 2011 a € 15.305 milioni nel 2012 e a € 17.685 nel 2013 (Biondi A., 2012). Altri tagli devono essere considerati. Le risorse destinate ai fondi nazionali per servizi di inclusione sociale sono diminuite notevolmente (-84%) tra il 2008 e il 2012 (Tab. 16).

Le risorse aggiuntive, recentemente confermate, non sono sufficienti a compensare questa riduzione. In febbraio e aprile 2012, la Conferenza Unificata Stato-Regioni ha approvato il rifinanziamento delle attività connesse al fondo nazionale delle politiche per la famiglia, gestito dalle autorità regionali. Tali intese forniscono nel 2012 nuove risorse (€ 70 milioni) per servizi rivolti ai bambini (asili nido e scuole materne) e agli anziani (assistenza domiciliare). Le intese includono altre risorse (€ 11 milioni) destinate al fondo nazionale delle politiche per la famiglia.

Queste risorse aggiuntive sono state incluse nel più recente piano di crescita presentato dal Governo Monti nel maggio 2012. La quota maggiore (60% di € 2.510 milioni) è stata indirizzata alle politiche di crescita e occupazione (Tab.17). La quota restante (40%) è stata attribuita alle politiche di inclusione sociale. Il suddetto piano è fondato sul Piano di Azione Coesione nel Sud, che costituisce il 93% (€ 2.343 milioni) dell'importo finanziario complessivo. Il restante 7% (€ 167 milioni) ha finalità nazionali che includono la sperimentazione della nuova social card (€ 50 milioni). Il piano aggiunge risorse limitate (€ 36 milioni, corrispondenti all'1,4% dell'importo complessivo) a quelle rese disponibili da precedenti atti e decisioni.

3.2 Uso dei fondi strutturali UE

Il Quadro Strategico Nazionale riguardante l'utilizzo dei fondi strutturali UE (QSN) è uno strumento fondamentale per migliorare le politiche di inclusione sociale relative ai gruppi vulnerabili. Dalla fine del 2010 (RGS, 2010), queste politiche hanno costituito il maggior numero di progetti (51%) finanziati dal QSN, seguite da quelle per l'occupazione e l'adattabilità di lavoratori e imprese (21%) e da quelle correlate all'aumento di capitale umano (20%). Tuttavia, solo il 17% delle risorse disponibili è stato realmente investito.

Il Piano di Azione Coesione ha riprogrammato i Fondi Strutturali UE al Sud per evitare il rischio di perdere risorse europee e nazionali a causa della bassa capacità istituzionale di investimento e di spesa, a livello nazionale e locale. Le risorse disponibili (2.343 milioni €) sono state destinate all'inclusione sociale (€ 845 milioni, pari al 36%), all'occupazione e all'istruzione dei giovani (€105 milioni, pari al 5%), mentre la restante quota (€1.393 milioni, pari al 59%) è stata finalizzata a priorità di crescita economica. Particolare attenzione è stata posta alla cura di anziani non

autosufficienti, all'assistenza per l'infanzia, agli abbandoni scolastici, ai giovani NEET e all'imprenditorialità giovanile (Tab.17).

Nel maggio e giugno 2012, la Conferenza Unificata Stato-Regioni ha concordato le iniziative previste dal Piano di Azione Coesione delle 8 Regioni del Sud: risorse del FSE (Fondo Sociale Europeo) destinate all'occupazione di persone svantaggiate; risorse del Fondo nazionale per lo sviluppo e la Coesione (ex FAS, fondo nazionale per le aree sotto-utilizzate) rivolte a migliorare servizi per l'inclusione sociale (istruzione, cura dei minori e assistenza domiciliare agli anziani).

Il rischio di aumento della disoccupazione a causa della crisi finanziaria è stato oggetto di attenzione prioritaria da parte delle istituzioni nazionali e regionali. L'accordo Stato - Regioni, raggiunto nel febbraio 2009, ha permesso di finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga con € 8.000 milioni tra il 2009 e il 2010. Risorse (€ 3.950 milioni) sono state prese dal FAS e aggiunte a quelle (€ 2.650 milioni) che le Regioni destinano all'occupabilità e all'orientamento professionale (tramite i programmi operativi regionali sostenuti dal FSE), mentre nuove risorse (€ 1.400 milioni) sono state fornite dalla finanziaria 2009 (Legge 203/2008). Le risorse prese dal FSE corrispondono al 33% dell'importo complessivo per gli ammortizzatori sociali in deroga tra il 2009 e il 2010. Tale quota è stata utilizzata per corsi di orientamento e formazione professionale ai lavoratori interessati. Un nuovo accordo Stato - Regioni (20 aprile 2011) ha prorogato quello precedente (2009) negli anni 2011 e 2012, sostenendolo con € 2.600 milioni e con un aumento del contributo regionale (40%) sempre basato sulle risorse del FSE.

Infine vale la pena ricordare che, assieme alle risorse fornite da autorità nazionali, regionali e locali, i Fondi Strutturali UE costituiscono gli strumenti finanziari della strategia nazionale 2012-2020 per l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Caminanti.

4. Monitoraggio e valutazione

In Italia non sono state messe in atto disposizioni specifiche per monitorare l'attuazione della Raccomandazione della Commissione UE sulla strategia di inclusione attiva (2008/867/CE). Tuttavia, sono stati compiuti sforzi per migliorare gli indicatori relativi alle politiche di inclusione sociale, soprattutto nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007 - 2013 concernente i Fondi Strutturali UE. È stato creato un utile sistema di monitoraggio e valutazione basato su indicatori che: descrivono tendenze ed esplicitano gli obiettivi per ciascuna priorità politica anche a livello regionale; stimolano le regioni meridionali a raggiungere obiettivi quantitativi di fondamentale importanza per il benessere e le pari opportunità di tutti i cittadini in quei settori ove esistono maggiori disparità rispetto ad altre aree geografiche (ad esempio, istruzione per ridurre l'abbandono scolastico e ampliare le opportunità di apprendimento; servizi di assistenza per minori e anziani onde favorire la partecipazione delle donne al mercato del lavoro; qualità dell'ambiente, migliorando la gestione dei rifiuti urbani e dell'acqua). Il sistema è stato realizzato in stretta collaborazione tra Ministero dello Sviluppo Economico, Regioni, dipartimenti ministeriali e ISTAT. Quest'ultimo ha recentemente creato un portale Internet per le politiche di coesione sociale, mentre specifici rapporti sono stati pubblicati nel 2010 e nel 2011.

Adeguati sistemi di monitoraggio sono stati previsti nella strategia nazionale 2012-2020 per l'inclusione delle comunità Rom, Sinti e Caminanti, quali un gruppo di lavoro per migliorare l'analisi statistica, includendo la dimensione di genere. Il gruppo coinvolgerà i ministeri competenti, l'ISTAT, l'Associazione Nazionale dei Comuni e i rappresentanti delle comunità Rom.

Comunque, non esistono ancora informazioni aggiornate che premettono un'analisi comparativa tra i tre pilastri dell'inclusione attiva a livello nazionale e subnazionale.

Infine, non ci sono evidenze di innovazione e sperimentazione sociale tese a sviluppare misure di inclusione attiva. Anche la sperimentazione della nuova social card non può essere considerata come uno strumento efficace di inclusione attiva per tutte le persone in condizioni di povertà assoluta (Gori C., 2012).

5. Raccomandazioni

La presente relazione individua le principali raccomandazioni per la strategia di inclusione attiva in riferimento alle aree critiche dello scenario italiano e per rafforzare le azioni a livello UE.

5.1 Strategia integrata per l'inclusione attiva in Italia

Sono state identificate tre azioni prioritarie: 1) integrare i tre pilastri della strategia di inclusione attiva nelle politiche nazionali, seguendo approcci multidimensionali e universali; 2) eliminare qualsiasi restrizione discriminatoria dalle leggi vigenti (ad esempio, contro gli immigrati e le minoranze etniche); 3) rafforzare per legge la partecipazione di tutti gli attori interessati (compresi coloro che vivono in povertà ed esclusione sociale) allo sviluppo, all'attuazione e alla valutazione delle strategie.

5.2 Misure per ciascuno dei 3 pilastri in Italia

Per ciascun pilastro delle politiche di inclusione attiva sono suggerite due azioni prioritarie.

Adeguate sostegno al reddito: 1) introdurre una normativa nazionale a supporto di forme di reddito minimo incorporate nei sistemi locali di welfare e accompagnate da una riforma fiscale basata sulla tassazione progressiva della ricchezza per affrontare il problema fondamentale della disuguaglianza di reddito; 2) riorganizzare in modo armonizzato tutti le attuali prestazioni (assegno sociale, pensioni e indennità di invalidità civile, assegni di maternità e per famiglie numerose) al fine di fornire un reddito minimo adeguato, "quanto meno a un livello che sia al di sopra della soglia di rischio povertà, sufficiente a far uscire le persone dalla povertà", come affermato nella risoluzione del Parlamento UE 2009 (2008/2335(INI)).

Mercati del lavoro inclusivi: 1) ridurre ulteriormente la segmentazione del mercato del lavoro, comprese le ineguaglianze di genere, quelle basate sulle origini etniche, nonché le disparità regionali, con misure politiche e agevolazioni fiscali volte ad aumentare l'uso dei contratti a tempo indeterminato invece di quelli atipici, temporanei e precari 2) migliorare su tutto il territorio nazionale i diritti del lavoro, includendo la sicurezza sul lavoro e la lotta al lavoro sommerso.

Accesso a servizi di qualità: 1) rifinanziare i fondi pubblici volti a migliorare sanità, istruzione e servizi sociali, compresi trasporto pubblico, abitazione, orientamento professionale, occupazione, assistenza per minori e anziani, settori dove le autorità locali e regionali svolgono un ruolo chiave, come affermato nella risoluzione del Parlamento UE 2009 (2008/2335(INI)); 2) definire i livelli essenziali di prestazione dei servizi sociali per garantire i diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale.

5.3 Azioni a livello UE

La Raccomandazione della Commissione UE sulla strategia di inclusione attiva (867/2008/CE) dovrebbe essere armonizzata con i principi stabiliti dalla Risoluzione del Parlamento UE 2009 (2008/2335(INI)). Tale revisione dovrebbe essere integrata nelle indagini annuali sulla crescita (*Annual Growth Surveys*) dell'UE. L'attuazione di questi principi da parte degli Stati Membri dovrebbe essere inclusa nei Programmi Nazionali di Riforma e soggetta alle raccomandazioni specifiche che il Consiglio UE formula a ciascuno Stato Membro (*CSR, country-specific recommendations*).

6. Tavole riepilogative

Tavola A

È stata sviluppata una strategia integrata e globale per l'inclusione attiva in Italia?												
	Elaborazione globale delle politiche			Attuazione integrata			Coordinamento politico verticale			Partecipazione attiva dei soggetti interessati		
	Sì	Un pò	No	Sì	Un pò	No	Sì	Un pò	No	Sì	Un pò	No
Per coloro i quali possono lavorare			X			X		X			X	
Per coloro i quali non possono lavorare			X		X			X			X	

Tavola B

In che misura politiche / misure di inclusione attiva sono state rafforzate, sono rimaste le stesse o sono state indebolite dal 2008 in Italia?									
	Adeguate sostegno al reddito			Mercati del lavoro inclusivi			Accesso a servizi di qualità		
	Rafforzate	Le stesse	Indebolite	Rafforzate	Le stesse	Indebolite	Rafforzate	Le stesse	Indebolite
Per coloro i quali possono lavorare		X			X				X
Per coloro i quali non possono lavorare			X			X			X

7. Statistiche

Tabella 1: Popolazione a rischio di povertà o esclusione sociale per genere ed età				
	Totale	Meno di 18 anni	18-64 anni	65 anni e più
Popolazione in migliaia - Totale				
Italia nel 2010 (A)	14.742	2.996	9.288	2.458
Italia nel 2008 (B)	15.099	3.078	9.124	2.896
Italia: (A) - (B)	-357	-82	+164	-438
UE 27 nel 2010	115.790	25.405	73.577	16.809
Popolazione in migliaia - Donne				
Italia nel 2010 (A)	8.122	1.491	4.968	1.664
Italia nel 2008 (B)	8.352	1.518	4.937	1.897
Italia: (A) - (B)	-230	-27	+31	-233
UE 27 nel 2010	61.875	12.258	38.750	10.868
Popolazione in migliaia - Uomini				
Italia nel 2010 (A)	6.619	1.505	4.320	794
Italia nel 2008 (B)	6.747	1.561	4.187	1.000
Italia: (A) - (B)	-128	-56	+133	-206
UE 27 nel 2010	53.915	13.147	34.827	5.941
Totale (1)				
Italia nel 2010 (A)	24,5%	28,9%	24,7%	20,3%
Italia nel 2008 (B)	25,3%	29,1%	24,5%	24,4%
Italia: (A) - (B)	-0,8	-0,2	+0,2	-4,1
UE 27 nel 2010	23,5%	27,1%	23,4%	19,8%
Donne (1)				
Italia nel 2010 (A)	26,3%	29,6%	26,3%	23,7%
Italia nel 2008 (B)	27,2%	29,7%	26,4%	27,5%
Italia: (A) - (B)	-0,9	-0,1	-0,1	-3,8
UE 27 nel 2010	24,5%	27,2%	24,4%	22,6%
Uomini (1)				
Italia nel 2010 (A)	22,6%	28,1%	23,0%	15,5%
Italia nel 2008 (B)	23,2%	28,6%	22,5%	20,1%
Italia: (A) - (B)	-0,6	-0,5	+0,5	-4,6
UE 27 nel 2010	22,3%	26,9%	22,4%	16,2%
(1) Percentuale di persone sulla popolazione totale di ciascun gruppo di età.				
Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (ilc_peps01). Data di estrazione: 05.06.2012. Piccole differenze sono dovute ad arrotondamenti.				

Tabella 2: Popolazione a rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali per				
	Totale	Meno di 18 anni	18-64 anni	65 anni e più
Popolazione in migliaia - Totale				
Italia nel 2010 (A)	10.938	2.564	6.364	2.010
Italia nel 2008 (B)	11.149	2.612	6.058	2.479
Italia: (A) - (B)	-211	-48	+306	-469
UE 27 nel 2010	80.870	19.293	48.100	13.476
Popolazione in migliaia - Donne				
Italia nel 2010 (A)	6.020	1.281	3.373	1.367
Italia nel 2008 (B)	6.175	1.267	3.279	1.630
Italia: (A) - (B)	-155	+14	+94	-263
UE 27 nel 2010	43.096	9.362	24.991	8.743
Popolazione in migliaia - Uomini				
Italia nel 2010 (A)	4.918	1.284	2.991	643
Italia nel 2008 (B)	4.974	1.345	2.780	849
Italia: (A) - (B)	-56	-61	+211	-206
UE 27 nel 2010	37.774	9.931	23.110	4.734
Totale (1)				
Italia nel 2010 (A)	18,2%	24,7%	16,9%	16,6%
Italia nel 2008 (B)	18,7%	24,7%	16,3%	20,9%
Italia: (A) - (B)	-0,5	0	+0,6	-4,3
UE 27 nel 2010	16,4%	20,2%	15,3%	15,9%
Donne (1)				
Italia nel 2010 (A)	19,5%	25,5%	17,9%	19,5%
Italia nel 2008 (B)	20,1%	24,8%	17,6%	23,6%
Italia: (A) - (B)	-0,6	+0,7	+0,3	-4,1
UE 27 nel 2010	17,1%	20,8%	15,7%	18,1%
Uomini (1)				
Italia nel 2010 (A)	16,8%	24,0%	15,9%	12,6%
Italia nel 2008 (B)	17,1%	24,7%	14,9%	17,1%
Italia: (A) - (B)	-0,3	-0,7	+1,0	-4,5
UE 27 nel 2010	15,7%	20,4%	14,8%	12,9%
(1) Percentuale di persone con un reddito disponibile equivalente pari o inferiore al				
Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (ilc_li02; ilc_li01). Data di estrazione: 05.06.2012. Piccole differenze sono dovute ad arrotondamenti.				

Tabella 3: Persone a rischio di povertà (AROP) secondo le soglie di povertà				
Soglie (1)	Paese	2010	2008	2010 - 2008
In migliaia				
40%	Italia	4.180	3.979	+201
	UE 27	27.487	25.632	+1.855
50%	Italia	6.963	6.936	+27
	UE 27	49.072	48.391	+681
60%	Italia	10.938	11.149	-211
	UE 27	80.870	80.672	+198
In percentuale della popolazione totale				
40%	Italia	6,9	6,7	+0,2
	UE 27	5,6	5,2	+0,4
50%	Italia	11,6	11,6	0
	UE 27	9,9	9,9	0
60%	Italia	18,2	18,7	-0,5
	UE 27	16,4	16,4	0
In percentuale mediana con cui persone AROP si situano sotto le soglie di povertà				
40%	Totale	34,2	27,9	+6,3
	Soglie in PPS	6.079	6.105	-28
50%	Totale	26,1	24,9	+1,2
	Soglie in PPS	7.599	7.631	-32
60%	Totale	24,5	23,0	+1,5
	Soglie in PPS	9.119	9.157	-38
(1) Soglie di <i>rischio di povertà</i> = reddito disponibile equivalente pari o inferiore a 40%, 50% o 60% del reddito mediano equivalente a livello nazionale (dopo i trasferimenti sociali). Espresse a parità di potere d'acquisto (PPS, Purchasing Power Standards), tali soglie consentono un confronto più equo tra i paesi dell'UE.				
(2) <i>Poverty gap</i> = indica la profondità della povertà, cioè quanto i poveri sono distanti dalla soglia di povertà. Tale distanza è espressa come percentuale della soglia di povertà. Ad esempio, tra il 2008 e il 2010, il <i>poverty gap</i> è aumentato dal 23% al 24,5%. Ciò significa che, nel 2008, il reddito disponibile equivalente mediano corrispondeva al 77% della soglia di povertà, ma esso è calato al 75,5% nel 2010. Poiché il reddito mediano corrisponde al valore centrale della distribuzione per soglie di reddito, metà delle persone AROP si sono quindi ulteriormente impoverite. Tecnicamente, il <i>poverty gap</i> è definito come differenza tra il reddito disponibile equivalente mediano delle persone al di sotto della soglia di povertà e tale soglia, ed è misurato in percentuale sulla soglia di povertà. Il reddito mediano divide la popolazione in due metà equali: un 50% con redditi superiori o uguali alla mediana (punto intermedio della distribuzione del reddito), l'altro 50% con redditi inferiori.				
Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (ilc_li01; ilc_li02; ilc_li11). Data di estrazione: 05.06.2012				

Tabella 4: Pensioni in Italia						
Importo mediano mensile delle	2010: € 797		2008: € 782		2010 - 2008: +€ 15	
Beneficiari (2) per pensione mediana mensile (pmm)	2010		2008		2010 - 2008	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
(A) € 365 nel 2010; € 429 nel 2008	3.279.226	19,6%	3.752.531	22,4%	-473.305	-2,7
(B) € 583 nel 2010; € 591 nel 2008	983.283	5,9%	695.438	4,1%	+287.845	+1,7
(A) + (B)	4.262.509	25,5%	4.447.969	26,5%	-185.460	-1,0
€ 818 e più nel 2010; € 802 e più	12.445.623	74,5%	12.331.58	73,5%	+114.037	+1,0
Totale	16.708.132	100%	16.779.55	100%	-71.423	0
Percentuali del 2010 applicate ai dati del 2008 per considerare parzialmente la diminuzione nel numero di beneficiari						
Beneficiari (2) per pmm	(C) 2008		(D) 2008		(D) - (C)	
(A) € 429	3.752.531		3.293.244		-459.287	
(B) € 591	695.438		987.486		+292.048	
(A) + (B)	4.447.969		4.280.730		-167.239	
€ 802 e più	12.331.586		12.498.825		+167.239	
Totale	16.779.555		16.779.555		0	
(1) 60% del reddito mediano equivalente a livello nazionale (singola persona): € 9.562 nel 2010 e € 9.383 nel 2008.						
(2) Numero totale di beneficiari, includendo IVS, infortuni sul lavoro, malattie professionali, pensioni a carattere non contributivo, assegni sociali minimi, pensioni e indennità per invalidi civili, pensioni di guerra. Le IVS sono prestazioni per l'invalidità, pensioni di vecchiaia e reversibilità (superstiti) concesse secondo regole dell'assicurazione generale obbligatoria (AGO). Data la possibile usufruzione di diverse tipologie di pensione, il numero di pensioni e indennità similari è generalmente 1,4 pro capite.						
Importo medio mensile delle soglie di povertà	2010		2008		2010 - 2008	
EUROSTAT (3)	€ 907		€ 887		+€ 20	
ISTAT (4)	€ 596		€ 600		-€ 4	
Pensioni per importi mensili (5)	2010		2008		2010 - 2008	
	Numero	%	Numero	%	Numero	%
Fino a € 499,99	6.075.860	32,6%	6.715.509	36,1%	-639.649	-3,4
Da € 500 a € 749,99	3.876.270	20,8%	3.774.442	20,3%	+101.828	+0,6
Da € 750 a € 999,99	2.152.157	11,6%	2.155.558	11,6%	-3.401	0
Totale fino a 999,99	12.104.287	65,0%	12.645.509	67,9%	-541.222	-2,9
Totale pensioni	18.620.875	100%	18.626.737	100%	-5.862	0
(3) 60% del reddito medio equivalente a livello nazionale (singola persona): € 10.882 nel 2010 e € 10.641 nel 2008.						
(4) L'ISTAT definisce come povera una famiglia di un componente con un livello di consumo inferiore o uguale a 599,8 € nel 2008 a € 595,5 nel 2010.						
(2) Elaborazioni di dati INPS in Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, <i>Rapporto sulla Coesione Sociale. Anno 2011</i> . (5) Elaborazioni di dati dal database ISTAT (http://dati.coesione-sociale.it/). Data di estrazione: 14.06.2012. Piccole differenze sono dovute ad arrotondamenti.						

Tabella 5: Popolazione in Italia			
Tutte le età per cittadinanza, aree regionali e genere: 1 ° gennaio (1)			
<i>(A) Popolazione totale</i>	<i>2011</i>	<i>2008</i>	<i>2011-2008</i>
Nord	45,8%	45,5%	+0,3
Centro	19,7%	19,6%	+0,1
Sud (*)	34,5%	34,9%	-0,4
Totale Italia	60.626.442 (100%)	59.619.290 (100%)	+1.007.152 (+1,7%)
Donne	51,5%	51,4%	+0,04
Uomini	48,5%	48,6%	-0,04
<i>(B) Popolazione straniera</i>	<i>2011</i>	<i>2008</i>	<i>2011-2008</i>
Nord	61,2%	62,6%	-1,3
Centro	25,2%	25,0%	+0,3
Sud (*)	13,5%	12,5%	+1,1%
Totale Italia	4.570.317 (100%)	3.432.651 (100%)	+1.137.666 (+33%)
Donne	51,8%	50,4%	+1,4
Uomini	48,2%	49,6%	-1,4
<i>(B) / (A)</i>	<i>2011</i>	<i>2008</i>	<i>2011-2008</i>
Nord	10,1%	7,9%	+2,2
Centro	9,6%	7,3%	+2,3
Sud (*)	3,0%	2,1%	+0,9
Totale Italia	7,5%	5,8%	+1,8
Donne	7,6%	5,6%	+1,9
Uomini	7,5%	5,9%	+1,6
Popolazione di età 15 anni e più per aree regionali e genere: media annuale (2)			
<i>(A) Popolazione totale</i>	<i>2011</i>	<i>2008</i>	<i>2011-2008</i>
Nord	45,9%	45,8%	+0,1
Centro	19,9%	19,7%	+0,1
Sud (*)	34,2%	34,5%	-0,2
Totale Italia: in migliaia	51.820 (100%)	50.956 (100%)	+864 (+1,7%)
Donne	51,9%	51,8%	+0,1
Uomini	48,1%	48,2%	-0,1
(*) Con il termine Sud si includono tutte le 8 regioni del Mezzogiorno.			
(1) Elaborazioni di dati dal database ISTAT (http://dati.istat.it/). Data di estrazione: 05.06.2012.			
(2) Elaborazioni di dati da ISTAT: <i>Occupati e Disoccupati. Anno 2011</i> , 2 Aprile 2012; <i>Forze di lavoro. Media 2008</i> , Annuari n. 14, 2009. Piccole differenze sono dovute ad arrotondamenti.			

Tabella 6: Tassi di rischio di povertà (1) in Italia, per regioni, nuclei familiari e cittadinanza			
<i>Per regioni</i>	<i>2010</i>		<i>2008</i>
Nord: 8 Regioni	da 7,1% a 12,6%		da 7,2% a 12,0%
Centro: 4 Regioni	da 11,6% a 15,7%		da 9,5% a 15,6%
Sud (*): 8 Regioni	da 15,6% a 38,3%		da 23,4% a 37,0%
<i>Per tipo di nucleo familiare</i>	<i>2010</i>	<i>2008</i>	<i>2010 - 2008</i>
Persona singola con figli minori	37,3%	35,6%	+1,7
Due adulti con tre o più figli minori	37,2%	37,7%	-0,5
Donne singole	28,2%	31,4%	-3,2
Un adulto oltre 65 anni di età	27,9%	32,6%	-4,7
Persona singola	24,3%	26,3%	-2,0
Nuclei familiari con figli minori	22,6%	22,0%	+0,6
Tre o più adulti con figli minori	22,5%	20,3%	+2,2
Due o più adulti con figli minori	21,4%	21,2%	+0,2
Un adulto sotto 65 anni di età	20,8%	20,0%	+0,8
Due adulti con due figli minori	20,8%	21,6%	-0,9
Uomo singolo	18,6%	18,5%	+0,1
Totale	18,2%	18,7%	-0,5
Due adulti con un figlio minore	15,8%	15,2%	+0,6
Nuclei familiari senza figli minori	13,9%	15,4%	-1,5
Due adulti, di cui almeno uno di 65 anni e più	11,8%	17,0%	-5,2
Due adulti	11,6%	14,2%	-2,6
Due adulti sotto 65 anni di età	11,4%	10,6%	+0,8
Due o più adulti senza figli minori	10,3%	11,8%	-1,5
Tre o più adulti	8,7%	8,9%	-0,2
<i>Per Cittadinanza</i>	<i>2010</i>	<i>2008</i>	<i>2010 - 2008</i>
Stranieri	29,8%	24%	+5,8
Italiani	15,7%	15,7%	0
(*) Con il termine Sud si includono tutte le 8 regioni del Mezzogiorno.			
(1) Percentuale di persone con un reddito disponibile equivalente pari o inferiore al 60% del reddito mediano equivalente a livello nazionale sulla popolazione totale di riferimento.			
Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (ilc_li41; ilc_li03; ilc_li31). Data di estrazione: 08.06.2012			

Tabella 7: Povertà relativa e assoluta in Italia: persone			
<i>(A) Povertà relativa: ripartizione regionale</i>	<i>2010</i>	<i>2008</i>	<i>2010-2008</i>
Nord	19,5%	19,7%	-0,2
Centro	12,3%	11,7%	+0,6
Sud (*)	68,2%	68,6%	-0,4
Totale Italia: persone in migliaia	8.273 (100%)	8.078 (100%)	+195 (+2,4%)
<i>(A) Tassi di povertà relativa</i>	<i>2010</i>	<i>2008</i>	<i>2010-2008</i>
Nord	5,9%	5,9%	0
Centro	8,6%	8,1%	+0,4
Sud (*)	27,1%	26,7%	+0,4
Totale Italia:	13,8%	13,6%	+0,2
<i>(B) Povertà assoluta: ripartizione regionale</i>	<i>2010</i>	<i>2008</i>	<i>2010-2008</i>
Nord	31,4%	29,3%	+2,1
Centro	17,2%	12,4%	+4,8
Sud (*)	51,4%	58,3%	-6,9
Totale Italia: persone in migliaia	3.129 (100%)	2.893 (100%)	+236 (+8,2%)
<i>(B) Tassi di povertà assoluta</i>	<i>2010</i>	<i>2008</i>	<i>2010-2008</i>
Nord	+3,6%	+3,2%	+0,4
Centro	+4,6%	+3,1%	+1,5
Sud (*)	+7,7%	+8,1%	-0,4
Totale Italia	+5,2%	+4,9%	+0,3
(*) Con il termine Sud si includono tutte le 8 regioni del Mezzogiorno.			
(A) L'ISTAT definisce povera una famiglia di due componenti con un livello di consumo inferiore o uguale alla spesa media pro capite (per le famiglie di diverse dimensioni è utilizzata una scala di equivalenza). Soglie standard sono calcolate a livello nazionale. Il consumo mensile di una famiglia composta da una persona è diminuito da € 599,8 nel 2008 a € 595,5 nel 2010.			
(B) La povertà assoluta è calcolata dall'ISTAT secondo una soglia costituita da un unico paniere nazionale di beni e servizi essenziali con diversi valori monetari (342 in tutto) che tengono conto della capacità di consumo delle famiglie e gli individui a livello subnazionale. Ad esempio, nel 2010 i valori monetari mensili della soglia di povertà assoluta variavano da € 459 per una persona con oltre 75 anni di età in un piccolo comune del Sud a € 1.852 per una famiglia composta da 3 componenti di età compresa tra 18-59 anni e 2 componenti di 11-17 anni in un'area metropolitana del Nord.			
Elaborazioni di dati dal database ISTAT (http://dati.istat.it/). Data di estrazione: 5 Giugno 2012.			

Tabella 8: Popolazione in condizioni di grave deprivazione materiale per genere ed età				
Paese	Totale	Meno di 18 anni	18-64 anni	65 anni e più
Popolazione in migliaia - Totale				
Italia nel 2010 (A)	4.157	830	2.568	758
Italia nel 2008 (B)	4.494	985	2.712	797
Italia: (A) - (B)	-337	-155	-144	-39
UE 27 nel 2010	40.084	8.971	25.712	5.401
Popolazione in migliaia - Donne				
Italia nel 2010 (A)	2.196	408	1.301	488
Italia nel 2008 (B)	2.391	494	1.381	517
Italia: (A) - (B)	-195	-86	-80	-29
UE 27 nel 2010	20.976	4.312	13.130	3.534
Popolazione in migliaia - Uomini				
Italia nel 2010 (A)	1.960	422	1.268	270
Italia nel 2008 (B)	2.103	491	1.331	281
Italia: (A) - (B)	-143	-69	-63	-11
UE 27 nel 2010	19.108	4.658	12.582	1.868
Totale (1)				
Italia nel 2010 (A)	6,9%	8,0%	6,8%	6,2%
Italia nel 2008 (B)	7,5%	9,3%	7,3%	6,7%
Italia: (A) - (B)	-0,6	-1,3	-0,5	-0,5
UE 27 nel 2010	8,1%	9,6%	8,2%	6,4%
Donne (1)				
Italia nel 2010 (A)	7,1%	8,1%	6,9%	7,0%
Italia nel 2008 (B)	7,8%	9,7%	7,4%	7,5%
Italia: (A) - (B)	-0,7	-1,6	-0,5	-0,5
UE 27 nel 2010	8,3%	9,6%	8,3%	7,3%
Uomini (1)				
Italia nel 2010 (A)	6,7%	7,9%	6,7%	5,3%
Italia nel 2008 (B)	7,2%	9,0%	7,2%	5,6%
Italia: (A) - (B)	-0,5	-1,1	-0,5	-0,3
UE 27 nel 2010	7,9%	9,5%	8,1%	5,1%
(1) Percentuale di persone che, a causa di carenti risorse, non sono in grado di sostenere spese per almeno 4 di 9 tipologie di beni e servizi, sulla popolazione totale di ciascun gruppo di età.				
Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (ilc_mddd11). Data di estrazione: 05.06.2012				

Tabella 9: Impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione del rischio di povertà				
Paese	Totale	Meno di 18 anni	18-64 anni	65 anni e più
A rischio di povertà <u>prima</u> dei trasferimenti sociali: pensioni incluse solo per coloro con 65 anni e più (A)				
Italia nel 2010 (A)	23,3%	32,7%	22,2%	83,7%
Italia nel 2008 (B)	23,4%	31,9%	21,0%	84,3%
Italia: (A) - (B)	-0,1	+0,8	+1,2	-0,6
UE 27 nel 2010	25,9%	35,0%	24,8%	87,7%
A rischio di povertà <u>dopo</u> i trasferimenti sociali: pensioni incluse solo per coloro con 65 anni e più (A)				
Italia nel 2010 (A)	18,2%	24,7%	16,9%	16,6%
Italia nel 2008 (B)	18,7%	24,7%	16,3%	20,9%
Italia: (A) - (B)	-0,5	0,0	+0,6	-4,3
UE 27 nel 2010	16,4%	20,5%	15,3%	15,9%
Riduzione di povertà in punti percentuali (pp)				
Italia nel 2010 (A)	-5,1	-8,0	-5,3	-67,1
Italia nel 2008 (B)	-4,7	-7,2	-4,7	-63,4
Italia: (A) - (B)	+0,4	+0,8	+0,6	+3,7
UE 27 nel 2010	-9,5	-14,5	-9,5	-71,8
Impatto come percentuale dei tassi di povertà prima dei trasferimenti sociali				
Italia nel 2010 (A)	21,9%	24,5%	23,9%	80,2%
Italia nel 2008 (B)	20,1%	22,6%	22,4%	75,2%
Italia: (A) - (B)	+1,8	+1,9	+1,5	+5,0
UE 27 nel 2010	36,7%	41,4%	38,3%	81,9%
(A) Per coloro con 65 anni di età e più, le pensioni costituiscono lo strumento principale per ridurre il rischio di povertà. Senza le pensioni, i trasferimenti sociali riducono il rischio di povertà in Italia di 2,4 pp nel 2010 e nel 2008, nella UE 27 di 3,8 pp in entrambi gli anni.				
Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (ilc_li10; ilc_li09; ilc_li02). Data di estrazione: 05.06.2012				

Tabella 10: NEET (1) per genere ed età di gruppi di giovani

Paese	15-34 anni	15-17 anni	18-24 anni	25-29 anni	30-34 anni
Totale					
Italia nel 2011 (A)	23,9%	6,4%	25,2%	27,8%	26,6%
Italia nel 2008 (B)	20,3%	6,9%	20,7%	23,8%	22,6%
Italia: (A) - (B)	+3,6	-0,5	+4,5	+4,0	+4,0
UE 27 nel 2011	16,6%	3,1%	16,7%	19,8%	19,8%
Donne					
Italia nel 2011 (A)	29,1%	6,4%	25,6%	34,5%	37,7%
Italia nel 2008 (B)	26,4%	6,8%	22,7%	31,4%	33,8%
Italia: (A) - (B)	+2,7	-0,4	+2,9	+3,1	+3,9
UE 27 nel 2011	20,0%	2,8%	17,4%	24,7%	26,7%
Uomini					
Italia nel 2011 (A)	18,8%	6,4%	24,8%	21,2%	15,6%
Italia nel 2008 (B)	14,3%	7,0%	18,7%	16,2%	11,5%
Italia: (A) - (B)	+4,5	-0,6	+6,1	+5,0	+4,1
UE 27 nel 2011	13,3%	3,3%	16,0%	15,0%	13,0%
Percentuale di giovani NEET di 18 - 24 anni in Italia per area regionale nel 2011					
Area regionale	Totale	Donne		Uomini	
Nord: 8 Regioni	da 17,4% a 18,2%	da 18,6% a 19,9%		da 16,2% a 16,5%	
Centro: 4 Regioni	media 20,9%	media 21,1%		media 20,7%	
Sud (*): 8 Regioni	da 33,0% a 36,7%	da 32,0% a 36,7%		da 33,9% a 36,6%	
(*) Con il termine Sud si includono tutte le 8 regioni del Mezzogiorno.					
(1) Quota (%) di giovani non in occupazione e non in istruzione o formazione, sulla popolazione totale dello stesso gruppo di età.					
Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (edat_lfse_20; edat_lfse_22). Data di estrazione: 19.06.2012. Piccole differenze sono dovute ad arrotondamenti.					

Tabella 11: Abbandoni scolastici precoci e raggiungimento di istruzione terziaria			
Abbandoni: percentuali di giovani di 18 – 24 anni con livello più basso di istruzione e non in istruzione o formazione			
Paese	Totale	Donne	Uomini
Italia nel 2011 (A)	18,2%	15,2%	21,0%
Italia nel 2008 (B)	19,7%	16,7%	22,6%
Italia: (A) – (B)	-1,5	-1,5	-1,6
UE 27 nel 2011	13,5%	11,6%	15,3%
Abbandoni: percentuali di giovani di 18-24 anni in Italia per aree regionali nel 2011			
Nord Italia: 8 Regioni	da 15,2% a 16,8%	da 12,9% a 13,6%	da 17,4% a 19,8%
Centro Italia: 4 Regioni	media 15,9%	media 12,6%	Media 18,9%
Sud (*) Italia: 8 Regioni	da 19,5% a 25,0%	da 17,0% a 20,7%	da 21,9% a 29,1%
Istruzione terziaria: percentuali su totale della popolazione (donne più uomini) di 30 – 34 anni			
Paese	2011	2008	2011 – 2008
Italia (A)	20,3%	19,2%	+1,1
UE 27 (B)	34,6%	31,0%	+3,6
(A) – (B)	-14,3	-11,8	-2,5
(*) Con il termine Sud si includono tutte le 8 regioni del Mezzogiorno.			
Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (edat_ifse_14; edat_ifse_16; Table_t2020_41FlagDesc). Data di estrazione: 19.06.2012. Piccole differenze sono dovute ad arrotondamenti.			

Tabella 12: Situazione occupazionale nel marzo del 2012 e di alcuni anni precedenti

Totale = donne + uomini (in migliaia)	2012	2011	2008	2012 - 2011	2012 - 2008
(1) Inattivi	14.548	14.975	14.517	-427	+31
(2) In cerca di occupazione	2.506	2.030	1.589	+476	+917
(3) Occupati	22.947	23.034	23.387	-88	-440
(2)+ (3) Forze di lavoro	25.453	25.064	24.976	+388	+477
Tassi (%)	2012	2011	2008	2012 - 2011	2012 - 2008
(4) Attività (15 - 64 anni)	63,3	62,2	62,8	+1,1	+0,4
(5) Occupazione (15 - 64 anni)	57,0	57,2	58,8	-0,2	-1,9
(6) Disoccupazione (tutte le fasce di età)	9,8	8,1	6,4	+1,7	+3,5
(7) Disoccupazione (15 - 24 anni)	35,9	28,3	20,5	+7,7	+15,4
<i>Spread</i> (scarto) disoccupazionale tra (7) e (6)	+26,1	+20,2	+14,2	+5,9	+11,9
<p>(1) Inattivi = persone non classificate come occupate o in cerca di occupazione (e quindi non incluse nelle forze di lavoro).</p> <p>(2) In cerca di occupazione = persone di 15 anni e più senza lavoro ma disponibili a lavorare e attivamente in cerca di occupazione.</p> <p>(3) Occupati = persone di 15 anni e più in una qualsiasi attività che preveda un corrispettivo monetario o in natura.</p> <p>(2) + (3) Forze di lavoro = popolazione economicamente attiva, cioè occupati e persone in cerca di lavoro.</p> <p>(4) Tasso di Attività = rapporto tra le forze di lavoro di 15 - 64 anni e la corrispondente popolazione di riferimento.</p> <p>(5) Tasso di Occupazione = rapporto tra gli occupati di 15 - 64 anni e la corrispondente popolazione di riferimento.</p> <p>(6) and (7) Tasso di Disoccupazione = rapporto tra le persone di 15 anni e più, oppure di 15 - 24 anni, in cerca di occupazione e le corrispondenti forze di lavoro.</p>					
Elaborazioni di dati da ISTAT, <i>Occupati e Disoccupati - Marzo 2012</i> , 2 Maggio 2012					

Tabella 13: Stime della disoccupazione nel 2011. Numeri in migliaia.						
Dati di base: Totale (donne + uomini)			Occupati	Dis-occupati	Forze di lavoro	Tasso di disoccupazione (*)
Cassintegrati (A) e sottoccupati part-time (B) considerati tra gli occupati			22.967	2.108	25.075	8,4%
Stime considerando tra i disoccupati:			Occupati	Disoccupati	Forze di lavoro	Tasso di disoccupazione (*)
Cassintegrati	(1) Stima minima	216	22.751	2.324	25.075	9,3%
	(2) Stima massima	500	22.467	2.608	25.075	10,4%
(3) Sottoccupati part-time		451	22.516	5.577	28.093	19,9%
(4) Inattivi disponibili a lavorare		2.897				
(5) Inattivi che cercano lavoro ma non sono disponibili a lavorare		121				
(3) + (4) + (5)		3.469				
(1) + (3) + (4) + (5)		3.685	22.300	5.793	28.093	20,6%
(2) + (3) + (4) + (5)		3.969	22.016	6.077	28.093	21,6%
<p>(A), (1) and (2) Cassintegrati = lavoratori in esubero che ricevono la CIG (<i>Cassa Integrazione Guadagni</i>). (1) Stima dei lavoratori per i quali è stata realmente usata la CIG. (2) Stima dei potenziali lavoratori secondo il numero di ore CIG autorizzate (CGIL and UIL).</p> <p>(B) e (3) Sottoccupati part-time = persone tra i 15 e i 74 anni che lavorano part-time e desiderano e sono disponibili a lavorare un numero maggiore di ore.</p> <p>(4) Inattivi disponibili a lavorare = persone tra i 15 e i 74 anni non occupate o disoccupate che desiderano lavorare e sono disponibili a farlo entro le due prossime settimane ma non cercano lavoro.</p> <p>(5) Inattivi che cercano lavoro ma non disponibili a lavorare = persone tra i 15 e i 74 anni non occupate o disoccupate che hanno cercato attivamente un lavoro nelle quattro settimane precedenti ma non sono disponibili a lavorare entro le due prossime settimane.</p> <p>(*)Tasso Disoccupazione = numero di persone disoccupate come percentuale della forza di lavoro (cioè occupati + disoccupati).</p>						
<p>Elaborazioni di dati da: ISTAT, <i>Occupati e Disoccupati - Anno 2011</i>, 2 Aprile 2012; ISTAT, <i>Disoccupati, Inattivi, Sottoccupati - Anno 2011</i>, 19 Aprile 2012; database EUROSTAT (lfsi_sup_nat_a; data di estrazione: 05.05.2012); INPS, <i>Comunicato stampa sulla cassa integrazione nel 2011</i>, 4 Gennaio 2012; CGIL, <i>CIG Marzo 2012</i>; UIL, <i>39° Rapporto UIL (Marzo 2012) sulla cassa integrazione</i>.</p>						

Tabella 14: Spesa per prestazioni di protezione sociale totale e per funzione							
In percentuale (%) di PIL (prodotto interno lordo)							
Paese	Spesa totale			Tutte le funzioni (somma di tutti i benefici)			
	2009	2008	2009 - 2008	2009	2008	2009 - 2008	
Italia	29,8%	27,8%	+2,0	28,4%	26,5%	+1,9	
UE 27	29,5%	26,7%	+2,8	28,4%	25,5%	+2,7	
#Italia-UE 27 (1)	+0,3	+1,1	-0,8	0,0	+0,9	-0,8	
La differenza tra spesa totale e tutte le funzioni consiste in costi amministrativi e altre spese similari, che rappresentano il 4-5% della spesa totale.							
Ripartizione (%) tra tutte le funzioni in Italia							
Anno	Vecchiaia / Superstiti (2)	Invalità	Malattia / Assistenza sanitaria	Disoccupazione	Famiglia / Minori	Abitazione / Esclusione sociale	Totale
(A) 2009	60,1%	6,1%	25,7%	2,8%	4,9%	0,3%	100%
(B) 2008	60,7%	5,9%	26,3%	1,9%	4,7%	0,3%	100%
(A) - (B)	-0,7	+0,2	-0,6	+0,9	+0,2	0,0	0
Ripartizione (%) tra tutte le funzioni: Italia rispetto alla media UE 27 nel 2009							
Paese	Vecchiaia / Superstiti (2)	Invalità	Malattia / Assistenza sanitaria	Disoccupazione	Famiglia / Minori	Abitazione / Esclusione sociale	Totale
Italia	60,1%	6,1%	25,7%	2,8%	4,9%	0,3%	
UE 27	45,0%	8,0%	29,6%	6,0%	8,0%	3,4%	
#Italia-UE 27 (1)	+15,1	-1,9	-3,9	-3,2	-3,1		-3,1
In milioni di Euro in Italia							
Anno	Vecchiaia / Superstiti	Invalità	Malattia / Assistenza sanitaria	Disoccupazione	Famiglia / Minori	Abitazione / Esclusione sociale	Totale
(A) 2009	259.469	26.385	111.021	12.145	21.304	1.479	431.803
(B) 2008	252.327	24.635	109.428	8.051	19.720	1.224	415.385
(A) - (B)	+7.142	+1.750	+1.593	+4.094	+1.584	+255	+16.418
(1) # Differenza tra tassi italiani e media UE 27							
(2) In Italia, le prestazioni per vecchiaia e superstiti includono il trattamento di fine rapporto (TFR), che sono parzialmente considerate come indennità di disoccupazione in altri paesi							
Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (spr_exp_sum). Data di estrazione: 23.06.2012. Piccole differenze sono dovute ad arrotondamenti.							

Tabella 15: Spesa per le politiche del lavoro, aggregate per tipo di azione (*)					
Spesa totale in percentuale di PIL (prodotto interno lordo)					
Paese	2010	2009	2008	2010 - 2008	2009 - 2008
Italia	1,8%	1,8%	1,2%	+0,6	+0,5
UE 27	n.d.	2,2%	1,6%	n.d.	+0,6
#Italia-UE 27 (1)	n.d.	-0,4	-0,4	n.d.	0,0
Spesa per tipo di azione					
Paese	Servizi per l'impiego	Politiche attive	Politiche passive	Spesa totale	
In milioni di Euro					
Italia nel 2010 (A)	447	5.432	22.552	28.431	
Italia nel 2008 (B)	681	5.918	12.699	19.298	
Italia: (A) - (B)	-234	-487	+9.853	+9.133	
Ripartizione (%) tra tutti i tipi di azione					
Italia nel 2010 (A)	1,6%	19,1%	79,3%	100%	
Italia nel 2008 (B)	3,5%	30,7%	65,8%	100%	
Italia: (A) - (B)	-2,0	-11,6	+13,5	0	
Italia nel 2009	1,9%	20,3%	77,8%	100%	
UE 27 nel 2009	10,9%	24,7%	64,4%	100%	
#Italia-UE 27 (1) nel 2009	-9,0	-4,4	+13,4	0	
(*) Secondo la classificazione degli interventi, le spese per:					
- servizi per l'impiego sono incluse in quelle dei servizi relativi al mercato del lavoro					
- politiche attive includono quelle per formazione, rotazione e ripartizione del lavoro, incentivi occupazionali, inserimento nel mercato di lavoro di persone con ridotte capacità lavorative, creazione diretta di posti di lavoro e incentivi all'autoimpiego					
- politiche passive includono quelle per mantenere e sostenere il reddito di disoccupati e lavoratori in esubero, nonché per pensionamenti dovuti a crisi occupazionale.					
(1) # Differenza tra tassi italiani e media UE 27					
Elaborazioni di dati dal database EUROSTAT (Imp_expsumm). Data di estrazione: 20.06.2012. Piccole differenze sono dovute ad arrotondamenti.					

Tabella 16: Finanziamento (A) dei principali fondi nazionali relativi a inclusione sociale e supporto al reddito (in milioni €)

Fondi	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inclusione Sociale						
Politiche Sociali (1)	712,0	578,6	435,3	218,1	70,0	44,6
Infanzia (2)	43,9	43,8	40,0	35,2	40,0	40,0
Servizi socio-educativi (3)	219,5	103,0	103,0			
Non autosufficienza (4)	300,0	400,0	400,0	100,0		
Famiglia (5)	173,1	113,7	49,3	51,5	117,0	21,2
Immigrati (6)	5,1					
Pari opportunità (7)	64,4	40,0	3,3	17,2	10,5	11,6
Città degradate (8)	50,0	50,0				
Politiche giovanili (9)	135,0	84,8	84,5	12,8	8,2	7,2
Abitazione -a (10)	205,6	181,1	141,3	9,9	33,9	14,3
Abitazione -b (11)	9,7	7,6	7,2	4,1		
Servizio civile (12)	299,6	171,4	168,9	134,8	68,8	76,2
Totale	2.217,8	1.773,9	1.432,7	583,6	348,4	215,1
<i>Variazione annuale</i>	<i>+3,1%</i>	<i>-20,0%</i>	<i>-19,2%</i>	<i>-59,3%</i>	<i>-40,3%</i>	<i>-38,3%</i>
<i>Variazione tra 2008 e 2012</i>					<i>-84,3%</i>	
Supporto al reddito						
Assistenza sociale (13)	766,6	842,0	854,0	1.035,1	1.060,2	1.085,7
Prima casa -a (14)	10,0	10,0				
Prima casa -b (15)	4,0	10,0	10,0			
Energia e gas (16)	50,0	50,0	88,0	86,3	88,0	88,0
Social Card (17)	170,0	493,6	274,0	15,0	15,0	15,0
Nuovi nati (18)		35,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Scuola (19)	258,2	222,9	220,3	118,3		
Totale	1.258,8	1.663,4	1.471,3	1.279,7	1.188,2	1.213,7
<i>Variazione annuale</i>	<i>+21,0%</i>	<i>+32,1%</i>	<i>-11,6%</i>	<i>-13,0%</i>	<i>-7,2%</i>	<i>+2,1%</i>
<i>Variazione tra 2008 e 2012</i>					<i>-5,6%</i>	
(A) Ammontare calcolato tenendo conto di sovrapposizioni tra le funzioni dei vari fondi. I risultati devono essere usati con precauzione data la limitata chiarezza sulla spesa effettiva.						
(1) - (19) Note esplicative nella sezione successiva di questa tabella. (17) Solo finanziamento dello Stato (donatori esclusi).						
Data derivati da: decreti ministeriali e accordi tra Stato, Regioni e autorità locali tra il 2008 e il 2012, integrati da stime di spesa in accordo con leggi finanziarie e altri atti specialmente per il 2012 e il 2013. Sono incluse le risorse aggiuntive previste dal piano più recente (11 Maggio 2012; si veda tabella 19). Ultimo aggiornamento: 20.06.2012						

Tabella 16: Note esplicative	
Politiche sociali (1)	Fondo Nazionale Politiche Sociali (Legge 449/1997);
Infanzia (2)	Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (Legge 285/1997);
Servizi socio-educativi (3)	Asili nido e servizi socio educativi (Legge 296/2006)
Non autosufficienza (4)	Fondo per la non autosufficienza (Legge 296/2006)
Famiglia (5)	Fondo Nazionale Politiche per la Famiglia (Legge 248/2006);
Immigrati (6)	Fondo nazionale per l'inclusione sociale degli immigrati (Legge 296/2006)
Pari opportunità (7)	Fondo nazionale per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità (Legge 248/2006), inclusivo del Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere (Legge 296/2006)
Città degradate (8)	Fondo per contrastare fenomeni di esclusione sociale in città degradate (Legge 244/2007)
Politiche giovanili (9)	Fondo nazionale per le politiche giovanili (Legge 248/2006) e fondo nazionale per le comunità giovanili (Legge 296/2006)
Abitazione -a (10)	Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (Legge 431/1998)
Abitazione -b (11)	Fondo per l'edilizia a canone speciale (Legge 350/2003)
Servizio civile (12)	Fondo nazionale per il servizio civile (Legge 64/2001)
Assistenza sociale (13)	Assegni di maternità, ai nuclei familiari, genitori di minori gravemente disabili, indennità a lavoratori affetti da talassemia major, erogati dall'INPS
Prima casa -a (14)	Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa (Legge 244/2007)
Prima casa -b (15)	Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori (Legge 133/2008)
Energia e gas (16)	Fondo per la riduzione delle spese per energia elettrica e gas (Legge 296/2006)
Social Card (17)	Carta Acquisti (Legge 133/2008), carta prepagata per l'acquisto di prodotti alimentari, elettricità e gas, latte artificiale e pannolini
Nuovi nati (18)	Fondo di credito per nuovi nati (Legge 2/2009)
Scuola (19)	Fornitura gratuita, totale o parziale di libri di testo scolastici (Legge 448/1998) ed erogazione di borse di studio per alunni meno abbienti (Legge 62/2000)

Tabella 17: Il piano presentato dal governo Monti l'11 Maggio 2012		
<i>Importo</i>	<i>Milioni €</i>	<i>%</i>
Piano complessivo	2.510	100
Crescita e occupazione	1.498,4	59,7
Inclusione sociale	1.011,6	40,3
Piano di Azione Coesione Sud (PAC) relativo alle 8 regioni del Mezzogiorno	2.343,0	93,3
Politiche su tutto il territorio nazionale	167,0	6,7
Finanziamento aggiunto dal presente piano	36,0	1,4
Finanziamento fornito da precedenti leggi e programmi	2.474,0	98,6
<i>Misure in dettaglio</i>		<i>Milioni €</i>
PAC – Politiche di Inclusione Sociale finanziate riprogrammando i Fondi Strutturali UE:		844,6
Cura dell'infanzia		400,0
Cura degli anziani non autosufficienti		330,0
Interventi per la legalità in aree a elevata dispersione scolastica		77,0
Progetti promossi da giovani del privato sociale		37,6
PAC – Politiche per Crescita ed Occupazione finanziate riprogrammando i Fondi Strutturali UE:		1.498,4
Apprendistato e uscita da "né allo studio né al lavoro" (NEET)		50,0
Autoimpiego e autoimprenditorialità dei giovani		50,0
Promozione metodi applicati di studio/ricerca nelle Università attraverso ricercatori italiani all'estero		5,3
Promozione sviluppo imprese e ricerca		740,7
Promozione innovazione via domanda pubblica		150,0
Valorizzazione aree di attrazione culturale		330,0
Interventi efficienza energetica in aree urbane e naturali		168,0
Riduzione tempi giustizia civile		4,4
Politiche su tutto il territorio nazionale per fonte di finanziamento:		167,0
Nuova social card finanziata con Legge 10/2011		50,0
Politiche per la Famiglia approvate dalla Conferenza Unificata Stato – Regioni (febbraio e aprile 2012)		81,0
Politiche per la Famiglia - nuovo finanziamento		36,0
Elaborazioni di dati del governo nazionale. Data di elaborazione: 15 Maggio 2012.		

Allegato 1

Nell'ottobre 2008, la Raccomandazione della Commissione dell'Unione Europea (UE) sul coinvolgimento attivo delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/CE) ha sottolineato la persistenza di povertà e disoccupazione e la crescente complessità di molteplici svantaggi. La Raccomandazione ha ribadito i principi definiti 16 anni prima dal Consiglio dell'UE per attuare "nell'ambito d'un dispositivo globale e coerente di lotta all'emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana" (Raccomandazione 92/441/CEE). A questi principi hanno fatto seguito quelli relativi all'attuazione dei diritti fondamentali di ogni lavoratore a una protezione sociale adeguata e a un adeguato livello di prestazioni di sicurezza sociale (Raccomandazione 92/442/CEE). La Raccomandazione del 2008 sulla strategia di inclusione attiva ha fatto un passo avanti definendo i tre pilastri di un approccio olistico e multidimensionale: adeguata integrazione del reddito, mercati del lavoro inclusivi e accesso a servizi di qualità. A tal fine sono richiesti: elaborazione globale delle politiche; attuazione integrata; coordinamento strategico tra autorità locali, regionali, nazionali e comunitarie; partecipazione attiva dei soggetti interessati. I principi relativi ai diritti della persona, alla dignità umana, alla non discriminazione, all'uguaglianza di genere, alle pari opportunità, all'integrazione nel mercato del lavoro e alla piena partecipazione sociale attraversano tutti e tre i pilastri.

Nel dicembre 2008 il Consiglio UE ha approvato i principi comuni della strategia di inclusione attiva per combattere più efficacemente la povertà. Le conclusioni del Consiglio UE hanno appurato come l'attuale crisi finanziaria ed economica globale possa peggiorare ed estendere povertà ed esclusione sociale. Nel dare priorità alla lotta contro la povertà e l'esclusione sociale nelle strategie dell'UE, Il Consiglio UE ha tra l'altro raccomandando di: promuovere uguaglianza di genere e pari opportunità come preconditione essenziale per ridurre la povertà, implementare i diritti fondamentali e aumentare la coesione territoriale; affrontare le specifiche situazioni di persone e gruppi vulnerabili (tra cui Rom e comunità simili); adottare un approccio fondato sul ciclo di vita per sostenere la solidarietà intergenerazionale e interrompere la trasmissione intergenerazionale della povertà; rendere la lotta alla povertà e all'esclusione sociale una priorità con obiettivi quantificati nelle politiche nazionali; destinare le risorse finanziarie in modo bilanciato aumentando gli incentivi al lavoro, attenuando la povertà ed evitando costi di bilancio insostenibili.

Nel maggio 2009, il Parlamento UE ha adottato una Risoluzione (2008/2335(INI)) che costituisce un ulteriore avanzamento della strategia di inclusione attiva.

La Risoluzione riconosce tra l'altro che: le condizionalità previste dalle politiche di attivazione colpiscono spesso le persone più vulnerabili, mentre tali negative conseguenze devono essere evitate; la mancanza di opportunità occupazionali spesso favorisce l'esclusione dal mercato del lavoro, mentre quest'ultima è raramente il risultato di una mancanza di sforzi individuali; l'impatto della crisi economiche è evidente, i lavoratori sono licenziati e i gruppi più vulnerabili sono esclusi dal mercato del lavoro; esclusione sociale e esclusione dal mercato del lavoro si ripercuotono gravemente sulla salute mentale delle persone coinvolte e aumentano la depressione.

La Risoluzione definisce principi e politiche integrate. Le misure di inclusione attiva devono cooperare con le politiche e gli obiettivi di lotta alla povertà e all'esclusione sociale. L'inclusione attiva non deve sostituire l'inclusione sociale, poiché i gruppi vulnerabili inabili al lavoro hanno lo stesso diritto a una vita dignitosa come coloro che possono lavorare. L'inclusione attiva deve essere collegata al modo in cui la società è organizzata e non solo alle capacità del singolo; quindi, le politiche devono rispecchiare la diversità delle persone escluse e non viceversa.

L'inclusione attiva richiede una gamma onnicomprensiva di misure. Per attuarle, c'è bisogno di fondi pubblici. Essi devono essere mantenuti per migliorare la qualità di settori in cui le autorità locali e regionali svolgono un ruolo chiave, quali sanità, istruzione e servizi sociali, compresi trasporti pubblici, abitazione, formazione professionale, occupazione, assistenza a minori e anziani. Le politiche anti-discriminatorie e la riduzione delle disparità regionali sono centrali per migliorare l'accessibilità a beni, servizi e strutture per tutti, ottenendo così inclusione sociale e coesione territoriale. Adeguati sostegni al reddito e servizi di qualità costituiscono le premesse necessarie per l'integrazione nel mercato del lavoro e non viceversa, quindi devono essere disponibili indipendentemente dalla capacità individuale di partecipare al mercato del lavoro.

Il Parlamento UE concorda col Consiglio nell'affermare che: l'attuazione della Raccomandazione 92/441/CEE ha bisogno di essere migliorata per quanto riguarda il reddito minimo e i trasferimenti sociali; l'assistenza sociale dovrebbe fornire un reddito minimo consono a una vita dignitosa, quanto meno a un livello che sia al di sopra della soglia di rischio povertà, sufficiente a far uscire le persone dalla povertà; la diffusione e l'uso effettivo dei sussidi devono essere migliorati.

La Risoluzione sottolinea la necessità di obiettivi (volti a ridurre la povertà in generale, la povertà infantile, la povertà delle persone occupate e la povertà a lungo termine) e di un programma concreto (*roadmap*) per attuare politiche coerenti. Più specificamente, il Parlamento UE ha richiesto di fissare obiettivi comunitari per ridurre la povertà infantile del 50% entro il 2012 e per porre fine al problema delle persone senza fissa dimora (bambini, giovani e adulti) entro il 2015. La *roadmap* deve essere basata sulla partecipazione della società civile e di altri *stakeholders*, comprese le persone che vivono in povertà.

La presente relazione ha preso in considerazione i principi stabiliti nella Raccomandazione della Commissione UE (2008/867/CE), cioè: (a) attuazione dei diritti fondamentali; (b) promozione della parità di genere e le pari opportunità per tutti; (c) considerazione attenta della complessità dei molteplici svantaggi, delle specifiche situazioni e delle esigenze dei vari gruppi vulnerabili; (d) considerazione delle circostanze locali e regionali e aumento della coesione territoriale; (e) politiche sociali e per l'occupazione fondate sul ciclo di vita per sviluppare la solidarietà tra generazioni e interrompere la trasmissione intergenerazionale della povertà. Essi sono principi trasversali. I primi tre principi sono stati particolarmente utili per valutare il primo pilastro (adeguato supporto al reddito); il quarto principio per esplorare il secondo pilastro (mercati del lavoro inclusivi) e tutti per analizzare il terzo pilastro (accesso a servizi di qualità).

Bibliografia

- Ascoli U. (ed.) (2011), *Il welfare in Italia*, il Mulino, Bologna
- Banca d'Italia (2012), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010*, Numero 6, 25 Gennaio 2012
- Banca d'Italia (2012a), *Bollettino Economico*, Numero 68, Aprile 2012
- Bartoli C. (2012), *Razzisti per legge*, Laterza, Roma - Bari
- Biondi A. (2012), "Sulle autonomie locali scure da 15 miliardi", in *Il Sole 24 Ore*, 16 Aprile 2012
- CGIA (2012), associazione artigiani e piccole imprese di Mestre, *Indebitamento delle famiglie italiane al 30/09/2011*
- Chirico M.R. (ed.) (2008), *Buone Prassi. Rapporto di ricerca sulle politiche di inclusione di Rom e Sinti in Italia*
- CIES (2009), commissione di indagine sull'esclusione sociale, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*
- Costa G. (ed) (2009), *La solidarietà frammentata*, Bruno Mondadori, Milano
- Fondazione ISMU (2012), *Diciassettesimo Rapporto sulle migrazioni 2011*, Franco Angeli, Milano
- Gori C. (2012), "Poca rete per i nuclei più poveri", in *Il Sole 24 Ore*, 2 Giugno 2012
- INPS (2012), *Rapporto Annuale 2011*
- ISFOL (2010), istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, *Lisbona 2000-2010. Rapporto di monitoraggio ISFOL sulla strategia europea per l'occupazione*
- ISTAT (2011), *Le famiglie con stranieri: indicatori di disagio economico. Anno 2009*, 28 Febbraio 2011
- ISTAT (2011a), *La misura dell'occupazione non regolare nelle stime di contabilità nazionale. Anni 1980 - 2010*, 21 Settembre 2011
- ISTAT (2012), *Reddito e risparmio delle famiglie e profitti delle società*, 5 Aprile 2012
- ISTAT (2012a), *Rapporto annuale 2012*
- ISTAT (2012b), *Interventi e servizi sociali dei comuni singoli o associati - Anno 2009*, 12 Aprile 2012
- ISTAT (2012c), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia. Anno scolastico 2010/2011*, 25 Giugno 2012
- Mandrone E. e Marocco M. (2012), *Atipicità, Flessibilità e Precarietà: una lettura economica e giuridica attraverso l'Indagine Isfol Plus*, ISFOL Working Paper
- MLPS (2011), Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, *Rapporto sulla Coesione Sociale. Anno 2011*
- Pizzuti F. R. (ed.) (2008), *Rapporto sullo stato sociale 2008*, UTET Università, De Agostini Scuola, Novara
- Pizzuti F. R. (ed.) (2009), *Rapporto sullo stato sociale 2010*, Academia Universa Press, Milano
- RGS (2010), Ragioneria generale dello Stato, Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Le politiche strutturali dell'Unione Europea. L'attuazione in Italia. Anno 2010*

Rossi E. e Masala P. (2008), "Lotta alla povertà: le politiche pubbliche per la tutela dei diritti della persona" in Rinaldi W. (2008) (ed.), *Giustizia e povertà*, il Mulino

Sebastianelli S. (2009), "Assistenza sociale e politiche locali di contrasto alla povertà", in Kazepov Y. (ed.), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma

Urbinati N. (2008), "Dallo stato sociale allo stato di carità" in *la Repubblica* 20 Giugno 2008

Zincone G. (2006), *Familismo legale*, Laterza, Roma – Bari

