

Il documento che segue è messo a disposizione da
ASit Servizio Sociale su Internet.

titolo/tema:	Dall'assistenzialismo paternalista al reddito minimo d'inserimento come processo di sviluppo della comunità		tipologia
autori:	Stefania KRILIC		tesi
relatore:	Annamaria CAMPANINI	data/anno:	a.a. 1999/00
correlatore:	Raffaello MAGGIAN	pagine/durata:	84
università:	Trieste – Facoltà di Scienze della Formazione – corso di laurea in Servizio Sociale		
altro/note:			

Ti invitiamo a visitare il nostro sito e a iscriverti gratuitamente ai nostri spazi comunicativi professionali: la mailing list, il forum ed il gruppo di ASit su Facebook. [Regstrandoti al sito](#) riceverai periodici aggiornamenti.

Se hai del materiale che ritieni utile inviare o fare altre segnalazioni, puoi contribuire all'arricchimento dei nostri spazi!

Considera inoltre la possibilità di sostenere le attività e iniziative di ASit [iscrivendoti alla nostra associazione culturale](#) e/o contribuendo attraverso [una donazione volontaria](#).

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso. E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

Buona lettura :-)

Ai materiali presenti in ASit – salvo differente licenza – si applica la licenza [Creative Commons Attribuzione - Non commerciale - Condividi allo stesso modo 2.5 Italia License](#) che viene implicitamente accettata con il download dei materiali dal nostro sito. Per maggiori informazioni contatta direttamente l'associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet alla mail serviziosociale@serviziosociale.com o visita questo link: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/it/>



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE
FACOLTA' DI SCIENZE DELLA FORMAZIONE
CORSO DI LAUREA IN SERVIZIO SOCIALE

TESI DI LAUREA

**DALL'ASSISTENZIALISMO PATERNALISTA AL
REDDITO MINIMO D'INSERIMENTO COME PROCESSO
DI SVILUPPO DELLA COMUNITA'.**

Laureanda:

Stefania Krilic

Relatore:

Prof.ssa Annamaria Campanini

Correlatore:

Prof. Raffaele Maggian

ANNO ACCADEMICO 1999- 2000

Indice

Premessa	4
----------------	---

1° CAPITOLO Ambito legislativo di riferimento

1.1 – quadro legislativo europeo, riflessioni ed esperienze.....	9
1.2 – la sperimentazione del reddito minimo d’inserimento in Italia.....	17
1.3 – l’introduzione dell’indicatore della situazione economica equivalente.....	24

2° CAPITOLO I poveri nel comune di Latina

2.1 - presentazione del campo d’indagine e analisi della domanda.....	30
GRAFICI.....	40
(tolti, ci sono 11 pagine bianche)	
2.2 – iter metodologico della ricerca descrittiva sul campione “assistiti 1997”	51
2.3 - risultati della ricerca (analisi dei dati) e riflessioni.....	58

3° CAPITOLO Le risorse territoriali

3.1 - organizzazione dei servizi sociali comunali.....	65
3.2 - il 3° settore: modalità statutarie di partecipazione delle associazioni, consulta.....	70
3.3 – le famiglie.....	75

4° CAPITOLO	Verso la costruzione di un sistema integrato di lotta alla povertà ed all'esclusione	
4.1- Riflessioni conclusive.....		77
BIBLIOGRAFIA.....		81

PREMESSA

Nel 1992 il Consiglio Europeo ha adottato due Raccomandazioni, in materia di politica sociale, in attuazione della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989. La prima Raccomandazione definisce i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti, nei sistemi di protezione sociale, e la seconda riguarda la convergenza degli obiettivi delle politiche della protezione sociale tra gli stati membri (nota a). In entrambe le Raccomandazioni viene raccomandato agli stati membri di orientare la loro politica generale nel campo della protezione sociale al fine di garantire condizioni di vita minime a tutti i cittadini, che permettano, in qualsiasi situazione si trovi la persona, di avere un livello di risorse conforme alla dignità umana. Il principio del reddito minimo è, infatti, di concedere, senza alcun bisogno dell'avvenuta contribuzione preliminare, un reddito alle famiglie più disagiate della società, al fine di permettere loro di coprire i bisogni fondamentali, ovvero di colmare lo scarto tra le risorse proprie e quelle provenienti dalla solidarietà familiare ed il livello stabilito quale reddito minimo garantito (nota b).

Il diritto per tutti a risorse economiche sufficienti è basato sul valore riconosciuto alla persona umana e sul conseguente rispetto alla sua dignità. La protezione dei diritti dell'uomo fa parte della tradizione costituzionale di tutti gli stati membri delle Comunità europee.

Anche nel nostro paese si è avviato un percorso di definizione nazionale di principi di applicazione delle prestazioni sufficienti per vivere di cui ha diritto ogni persona. La mancanza di una legge quadro per le politiche sociali ha reso impossibile costruire, in Italia, un sistema di sicurezza che definisse i diritti sociali minimi da garantire alle persone ed alle famiglie. Questa carenza di riferimenti legislativi unitari ha lasciato, infatti, gli enti territoriali liberi di determinare criteri, destinatari e risorse da investire nelle politiche sociali creando una situazione di difformità tra

territori anche limitrofi, confusione nella percezione dei diritti nei cittadini, estrema discrezionalità nelle modalità operative di attuazione.

L'interesse personale per il Reddito minimo d'inserimento (nel proseguo denominato RMI) credo abbia una duplice radice. Da un lato l'idea che il RMI rappresenti in modo significativo quelle trasformazioni profonde culturali, amministrative e politiche del rapporto tra necessità del singolo e responsabilità della collettività, tra diritti e doveri reciproci, nel percorso democratico che è andato maturando. Dall'altro, la convinzione che l'avvio di tale istituto, pur essendo una premessa essenziale e finalmente un diritto certo, esigibile, non è sufficiente per risolvere i problemi degli individui concreti che richiedono opportunità diversificate che permettano loro di essere protagonisti attivi della soluzione dei problemi che vivono. Questo significa che il territorio, con i sotto-sistemi che lo caratterizzano con i loro valori, modalità organizzative, poteri, dovrà cercare nuovi assetti organizzativi, nuovi coinvolgimenti, capacità di dialogo e relazione reciproca se concretamente vorrà maturare localmente una politica attiva che sia di promozione alla persona umana abbandonando definitivamente il concetto paternalistico-assistenziale che ha finora caratterizzato gli interventi di aiuto economico attivati nella maggior parte dei comuni italiani. Questo processo di ripensamento delle politiche sociali locali può essere innescato, a mio avviso, dall'istituzione del RMI unitamente alla logica di accompagnamento sociale quale intervento correlato che lo connota come un intervento di politica attiva.

Le riflessioni maturate nella professione di assistente sociale in ambito di più comuni laziali, e da un triennio nel comune di Latina, coinvolta nelle erogazioni di sussidi monetari alle persone "povere", mi ha portato a non sottovalutare la complessità di quest'azione apparentemente semplice di redistribuzione delle ricchezze. Ciò, sia per le implicazioni che tale intervento riveste nella storia personale del singolo individuo (nota c) sia per il significato collettivo, per tutta la comunità, che esso può assumere.

Questo studio si pone essenzialmente, nel quadro di riferimento teorico dell'approccio sistemico-relazionale, di approfondire e descrivere vari settori che costituiscono la comunità territoriale di Latina, al fine di evidenziare alcuni elementi che, spero, possano risultare utili per l'avvio di una riflessione sull'organizzazione dell'istituto del reddito minimo d'inserimento nel comune.

E' conveniente adottare la misura della garanzia di un reddito base quale lotta contro la povertà e l'esclusione sociale?

Non andrebbero definiti in modo più preciso gli obiettivi scelti e i risultati attesi?

Perché continuare a parlare della "povertà" e della "esclusione" quando forse sarebbe più corretto parlare delle povertà e delle esclusioni in contesti storici e territoriali diversi che richiedono specifiche azioni di promozione dell'uomo?

Come attuare il giusto diritto soggettivo, in un sistema di sicurezza e protezione sociale, ad un reddito minimo garantito ed un percorso di promozione?

Queste le domande che mi hanno accompagnato nel presente studio che è volutamente circoscritto ad un territorio, ad una cultura di riferimento ed ad una storia particolare dei servizi sociali presenti: la città di Latina.

La scelta di iniziare nel 1° capitolo dal quadro legislativo europeo con particolare riferimento alle politiche sociali, oltre fornire la cornice di riferimento, gli input che il nostro sistema recepisce, ha un duplice motivo:

- 1) capire la provenienza normativa e le riflessioni culturali in ambito comunitario riguardo al RMI, considerando la progressiva omogeneità d'interventi e convergenza di obiettivi perseguiti dai diversi governi membri dell'UE;
- 2) arricchirsi dell'esperienza maturata riguardo all'applicazione del RMI in sistemi di sicurezza sociale di tipo diverso.

Nella breve cronistoria, nel 1° paragrafo, dei principali atti adottati dalla Comunità europea, dall'Atto unico europeo al Trattato sull'Unione,

seguendo la progressiva attenzione ai processi di integrazione delle politiche sociali degli stati membri nell'intento di un miglioramento costante delle condizioni di vita dei popoli europei, cercherò di seguire il filo rosso dell'istituto del RMI, una delle opzioni proposte quale contrasto alla povertà ed all'esclusione sociale. Nel 2° paragrafo rifletterò sull'esperienza sperimentale dell'introduzione del RMI in Italia per concludere, nel 3° paragrafo, sull'introduzione dell'Indicatore della Situazione Economica e dell'ISEE, il cosiddetto "Riccometro", legato al RMI considerato che la concessione di questo è subordinata ad un controllo preliminare delle risorse dei richiedenti (nota d).

Nel 2° capitolo entrerà nel contesto territoriale, nell'ambito del settore costituito dagli individui e dalle famiglie in rapporto con il potere, l'organizzazione, i procedimenti esercitati dalla pubblica amministrazione, nello specifico i servizi sociali comunali. Cercherò di capire chi sono i poveri, anche se limiterò la risposta in un ambito abbastanza circoscritto quale quello degli utenti del servizio sociale comunale, e all'interno di questo, a coloro che richiedono un intervento di sostegno economico. Analizzerò i dati generali rilevati dall'archivio dell'ufficio cittadini in stato di bisogno relativi ai cittadini assistiti con sussidi monetari continuativi dall'anno 1989 al 1999 che mi permetterà di fare un'analisi temporale sulla domanda. Nel 2° paragrafo presenterò l'iter e i dati rilevati di una ricerca descrittiva sulle caratteristiche anagrafiche e socio culturali dei beneficiari del sussidio in un anno campione, il 1997, che permetterà una "lettura" più reale dei bisogni dei richiedenti. Concluderò il capitolo con una riflessione sui risultati della ricerca.

Considerando che, l'attivazione del RMI e le misure d'accompagnamento, sollecitano processi di un "welfare mix" più globale e flessibile che comportano una più esplicita attenzione verso la solidarietà informale, le reti di aiuto sociale e l'integrazione e la connessione fra *natural helpers*, *vocational helpers* e servizi formali, nel 3° capitolo offrirò un quadro sintetico, ma spero significativo, sull'organizzazione del servizio

sociale comunale, sulla presenza del terzo settore in città e sulle modalità statutarie previste di partecipazione delle persone e associazioni, nonché delle famiglie. Non tratterò, per mancanza di tempo, del settore economico e di quello della formazione che pure rivestono un'importanza indiscutibile e strategica nell'attivazione di politiche sociali attive, cioè di quelle politiche capaci di innescare processi di "welfare community", ossia di responsabilizzazione diffusa della comunità locale in ordine alla creazione di beni, in senso lato, e servizi di utilità sociale.

Il quadro legislativo comunitario, le norme e le sperimentazioni nazionali, il quadro anche se parziale dei bisogni e delle risorse attualmente esistenti sul territorio mi offriranno elementi per immaginare il processo di rinnovamento che potrà essere innescato sul territorio all'atto dell'approvazione su tutto il territorio nazionale del diritto ad un minimo reddito garantito.

note

(nota a: raccomandazioni nn. 92/441/CEE del 24 giugno 1992 e 92/442/CEE del 27luglio 1992 pubblicate entrambe nella G.U. CEE del 26 agosto L. 245)

(nota b : attualmente esistono regimi nazionali di reddito minimo in tredici stati membri dell'Unione europea, sono assenti in Grecia e presente allo stadio sperimentale, su base locale, in Italia)

(nota c : penso all'assistito inserito in una specifica comunità quale quella di Latina in cui è dominante il modello di autorealizzazione, del fai-da-te pionieristico inscritto nel DNA della "giovane" popolazione di Latina e fortemente stigmatizzato il ruolo di "parassita", per immaginare le implicazioni possibili nella persona)

(nota d : l'ISE è stato sperimentato, ad oggi, nel comune di Latina, in relazione alle misure introdotte in favore delle famiglie: l'assegno ai nuclei numerosi e quello alla maternità)

1° capitolo Ambito legislativo di riferimento

1.1 Il quadro europeo

Dopo la fine della 2° guerra mondiale si affermò un movimento europeo che partendo dall'idea che un'Europa unita avrebbe garantito la pace futura, forse anche mondiale, affermò la necessità di realizzare forme di cooperazione tra gli stati europei. Si auspicava, infatti, un percorso: partendo da un'integrazione settoriale, in modo funzionale allo sviluppo economico dei singoli stati, arrivare alla realizzazione di un ente a livello intergovernativo di carattere federale, una forma di "Stati uniti d'Europa". Nel corso dei decenni, mentre varie teorie cercavano di spiegare la natura giuridica di questo sogno europeo nascente, le comunità europee man mano prendevano forma e sostanza modificando e allargando la cooperazione oltre i limiti iniziali, secondo la volontà degli stati che liberamente vi aderivano. Dai primi sforzi su obiettivi di carattere strettamente economico e difensivo, la Comunità europea, con la risoluzione del parlamento europeo nel 1989, affrontava spazi di cooperazione su settori rimasti estranei al trattato CEE del 1986 (Atto Unico Europeo) : l'educazione, la salute, la sicurezza, la giustizia e la lotta contro il terrorismo, sentendo "la necessità di garantire la dimensione sociale del mercato interno europeo attraverso l'applicazione di un programma di provvedimenti concreti fissati in base ad un calendario" (nota a). La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei cittadini della CE approvata dal Consiglio europeo a Strasburgo nel dicembre 1989 non vide l'accordo solo del Regno Unito che l'approvò nel 1998.

Tra i diritti sociali sanciti dalla Carta,--che toccano i grandi principi di - libertà, di circolazione ed associazione, - uguaglianza, nelle opportunità di lavoro e di formazione, - fraternità, nel favorire la solidarietà nei confronti delle persone più svantaggiate e vulnerabili -- si prevede che: " Secondo le modalità specifiche di ogni paese: ogni lavoratore della CE ha

diritto ad una protezione sociale adeguata e deve beneficiare, indipendentemente dal suo regime e dalla dimensione dell'impresa dove lavora, di prestazioni di sicurezza sociale di un livello sufficiente; le persone escluse dal mercato del lavoro, che non abbiano potuto avervi accesso o che non siano riuscite a reinserirsi, e che non dispongano di mezzi di mantenimento, devono poter beneficiare di prestazioni e di sufficienti risorse, adatte alla loro situazione personale". Ciò significa che, pur in presenza di sistemi di sicurezza sociale di tipo diverso nei paesi europei, che ovviamente non si possono omogeneizzare in quanto derivanti da una storia, da tradizioni e conquiste sociali specifiche di ogni stato, appariva necessario ed utile, anche per garantire il pieno successo del futuro mercato unico comunque concretamente ostacolato da un'eccessiva disparità dei livelli di protezione sociale, armonizzare le molteplici iniziative nazionali e regionali in una convergenza di obiettivi perseguiti dai diversi governi. Considerando, oltretutto, che la maggior parte dei problemi incontrati risultavano comuni ai paesi membri.

La Relazione finale del II° programma europeo di lotta contro la povertà (1985-1989) definisce in questo modo la povertà " la povertà non è soltanto mancanza di denaro. Essa costituisce una realtà di dimensioni multiple come le lacune in settori come quello della formazione, la capacità di occupazione, la sanità, l'alloggio o l'esclusione" infatti i poveri sono " gli individui le cui risorse materiali, culturali e sociali sono così limitate che essi sono esclusi dai modi di vita minimi accettabili nello stato in cui vivono"

Nel 1992 un'ulteriore tappa verso una maggiore coesione e coerenza delle politiche sociali tra gli stati membri; i 12 capi di stato già costituenti la CEE, a Maastricht istituiscono tra loro un'Unione Europea " fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate" dallo stesso atto istitutivo, avendo "il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli stati membri" . Nel titolo II° del Trattato viene modificato il trattato istitutivo della CEE per creare la

Comunità Europea (CE) e viene istituita la cittadinanza europea conferendo, comunque, carattere ufficiale al principio di sussidiarietà. Il protocollo sulla politica sociale, uno dei 17 allegati al Trattato sull'Unione europea, vede l'accordo di 11 stati CEE sull'attuazione della Carta Sociale del 1989 confermando, nell'articolo 1 tra gli obiettivi di politica sociale, l'armonizzazione all'interno degli stati dell'UE di interventi di protezione sociale adeguati e la lotta contro le esclusioni attraverso il dialogo tra le parti sociali. “ A tal fine il Consiglio può adottare, mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascun Stato membro”(nota d).

Alla Commissione europea, organo della CE , l'art.3 del Protocollo sulla politica sociale, conferisce il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali e presentare proposte per possibili azioni sociali comunitarie.

Di conseguenza, come chiaramente rilevato dal professor Maggiani : “La comunità europea viene, (...) a porsi come soggetto complesso, costituito da vari sottosistemi (gli organi comunitari, le associazioni e organizzazioni private comunitarie, gli organismi economici europei) che esprimono principi e indicazioni che vanno ad intrecciarsi con le scelte di politica nazionali, regionali e locali dell'Italia e con l'operatività dei vari soggetti gestori.” (nota e)

Su proposta della Commissione europea con il parere favorevole del Parlamento europeo ed altri organi comunitari il Consiglio della CE emana la raccomandazione 441/1992 in cui vengono definiti quelli che dovrebbero essere i criteri comuni da seguire, nell'ambito dei sistemi di protezione sociale dei paesi membri, nelle azioni di contrasto all'emarginazione sociale ed alla povertà. Nella Raccomandazione, recepita dal nostro paese, si auspica: “L'introduzione in tutti gli stati membri di un reddito minimo garantito, inteso quale fattore d'inserimento nella società dei cittadini più poveri”. Diversi studi sulla povertà in Europa avevano già espresso il parere

della necessità di introdurre il RMI, visto come “rete di sicurezza per i poveri e strumento del loro reinserimento sociale” (nota f) . Infatti, pur essendo il Parere del Comitato un atto non vincolante, esso è pienamente in linea sia con la Carta sociale del 1989 sia con il trattato di Maastricht.

La raccomandazione presta particolare attenzione, oltre alle definizioni tecniche sul chi, come e quanto, ad una serie di valutazioni basate chiaramente sulla consapevolezza della povertà come fenomeno multidimensionale, che va , quindi, affrontato con adeguate misure sociali di accompagnamento nell’ambito d’una politica integrata e coerente di lotta all’emarginazione sociale e sempre nell’ottica di perseguire il reinserimento delle persone più povere nei sistemi di diritti generali.

Il Trattato di Amsterdam (nota g) consolida l’accordo sociale, già adottato nel protocollo allegato al Trattato di Maastricht, rafforzando e integrando le azioni di politica sociale della Comunità europea con particolare riferimento, tra l’altro, a quelle relative alla lotta contro l’emarginazione sociale. Tra i cambiamenti introdotti dal Trattato troviamo una reinstaurata unità e coerenza della politica sociale tra tutti i membri (*nota h*) , l’adozione di una disposizione relativa alla lotta alla discriminazione, un’attenzione particolare alla promozione dell’occupazione, il potenziamento delle misure volte a garantire la parità tra gli uomini e le donne, un ribadito riconoscimento del ruolo fondamentale svolto dalle parti sociali che sono chiamate ad intervenire sia nella fase del procedimento legislativo, quindi nell’elaborazione delle nuove misure, sia al momento della loro applicazione. Inoltre, una rafforzata possibilità di agire nel perseguimento degli obiettivi nei settori di politica sociale già previsti dal protocollo allegato al trattato di Maastricht, potendo adottare direttive approvate a maggioranza qualificata (nota i). Il consiglio dell’unione europea nella comunicazione del 29 aprile 1998 “Programma d’azione sociale 1998-2000” definisce il quadro dello sviluppo della politica sociale europea per gli anni 1998-2000, basandosi sul risultato del precedente programma d’azione sociale e nel quadro sollecitato dalla

strategia europea per l'occupazione e il trattato di Amsterdam. L'unione continua a dover affrontare importanti sfide sociali nel campo della disoccupazione, che si mantiene ostinatamente ad un livello elevato, nel mondo del lavoro sottoposto a rapide trasformazioni dovute all'effetto della mondializzazione e dell'emergere della società dell'informazione, nell'ambito della povertà e dell'esclusione sociale che continuano ad essere presenti. Le linee d'azione tracciate vengono raggruppate in tre grandi ambiti il terzo dei quali riguarda la lotta contro l'esclusione, la discriminazione e l'ineguaglianza ; le proposte elaborate passano attraverso la modernizzazione delle politiche di protezione sociale e delle politiche d'integrazione sociale, chiedendo maggiori sforzi per garantire il passaggio dalle politiche passive a quelle attive in grado di prevenire l'esclusione sociale. Si presta particolare attenzione alla Raccomandazione riguardante il Reddito Minimo d'Inserimento per valutarne l'attuazione in ambito dei paesi dell'unione.

Infatti, l'investimento di risorse notevoli ed il rapido mutarsi delle condizioni che finiscono per favorire processi di esclusione nelle Comunità europee obbligano al monitoraggio sistematico, nel tempo, delle modalità effettive di accesso al RMI della popolazione interessata e soprattutto dei risultati raggiunti in un confronto continuo con gli altri Stati europei. A tal fine la Commissione ha prodotto, nel febbraio 1999, la sua prima relazione sull'attuazione della raccomandazione 441/92/CEE, fornendo un quadro del ruolo svolto dai regimi di reddito minimo, attualmente vigenti negli Stati membri, e applicati a livello nazionale per il tramite di vari strumenti. La variabilità dei dispositivi di RMI, nei vari Stati, è dovuta principalmente alla prevalenza o meno del concetto di universalità di sicurezza sociale nei sistemi di protezione sociale (nota 1) ; da ciò, infatti, è derivata una differente ripartizione delle responsabilità di gestione e di finanziamento tra i livelli nazionali, regionali e locali. Il confronto tra i dispositivi, si legge nella relazione della Commissione, appare possibile se questi vengono confrontati a cambiamenti socioeconomici simili e destinati a rispondere

agli stessi tipi di problemi, pur rimanendo variazioni notevoli sui livelli di sostegno garantiti e le disposizioni in materia di prestazioni e servizi associati. In generale i regimi di reddito minimo fanno parte integrante di un insieme di prestazioni e servizi sociali. Mi sembra utile, per la riflessione del presente studio, riportare sinteticamente i punti essenziali della relazione della Commissione sull'attuazione della raccomandazione 441/92/CEE che, del resto, vuole essere uno strumento per allargare il dibattito a tutte le parti sociali, coinvolte in varia misura nelle politiche di integrazione economica e sociale.

- Il reddito minimo soddisfa i bisogni essenziali in situazioni di miseria, ha carattere non contributivo, è finanziato dalle imposte e si pone come sussidiario rispetto alla solidarietà familiare. I redditi minimi costano poco rispetto all'insieme delle spese di protezione sociale, ma sono per la maggioranza dei beneficiari la prima fonte di reddito.
- I beneficiari, aumentati dalla fine degli anni Ottanta in tutti gli stati membri, sono in maggioranza i richiedenti lavoro (disoccupati, inoccupati, alla ricerca di prima occupazione) e le persone che hanno vissuto sconvolgimenti nella loro vita sociale (separazioni, emigrazioni, senzatetto, ex detenuti, indebitati in modo eccessivo...) nel numero dei beneficiari è in aumento quello dei lavoratori che, con lo sviluppo di forme di lavoro nuove, atipiche e a tempo parziale, pur lavorando si trovano in condizioni reddituali tali da poter essere ammessi alla misura.
- I redditi minimi non agiscono soli, ma come elementi di una combinazione di diverse prestazioni sociali, servizi sociali ed aiuti in natura.
- Il diritto al reddito minimo va accompagnato con misure di integrazione economica e sociale (terapie di disintossicazione, apprendimento della lingua, educazione alla gestione familiare ed all'educazione dei bambini..) pensando misure specifiche che permettano di migliorare la capacità di inserimento professionale e compensino lacune in materia di istruzione e formazione.

- Ai beneficiari è richiesta la disponibilità al lavoro o alla formazione, (le eccezioni riguardano casi di malattia, handicap e cura di bambini o adulti disabili). Pertanto appare necessario uno stretto coordinamento tra servizi sociali e servizi per l'occupazione al fine di attivare percorsi agevolati di accesso al mercato del lavoro attraverso una varietà di misure che possono riguardare il miglioramento delle attitudini e qualifiche professionali, e nello stesso tempo incentivazioni per favorire l'accesso alle imprese, per favorire la ripresa dell'attività anche attraverso percorsi di reinserimento in attività non commerciali e di volontariato.
- Appare necessario attivare percorsi individuali di integrazione, sviluppando un approccio fondato su contratti individuali che impegnino i firmatari ad elaborare progetti individuali che non soltanto restituiscano alle persone stesse una responsabilità sul loro futuro ma prevedano anche le modalità in cui i servizi sociali e quelli per l'occupazione potranno aiutarle a realizzare gli obiettivi. In quest'ottica va compresa la necessità di sviluppare una maggiore cooperazione tra i servizi sociali e quelli dell'occupazione per un avvicinamento dei metodi sugli obiettivi, combinando il trattamento amministrativo standardizzato con un sostegno più personalizzato.

note

(*nota a : citazione da Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori – Consiglio europeo di Strasburgo 9/12/1989)*

(*nota b : Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori – Consiglio europeo di Strasburgo 9/12/1989 art.10)*

(*nota c : trattato sull'Unione Europea – Maastricht 07/02/1992 ratificato dall'Italia con la legge 3 novembre 1992, n.454).*

(*nota d : art.2 del Protocollo sulla politica sociale allegato al Trattato sull'UE)*

(*nota e : R. Maggiani “La politica sociale verso l'integrazione europea”)*

(nota f : Comitato economico e sociale Parere del 12 luglio 1989).

(nota g : Il Trattato di Amsterdam, firmato dai capi di stato e di governo dei paesi membri il 2 ottobre 1997, è entrato in vigore il 1° maggio 1999, previa ratifica nei 15 stati membri)

(nota h : il Trattato di Amsterdam vede la riunificazione a quindici tra i membri della C.E., reintegrando il Regno Unito che ha abbandonato la clausola di esenzione in materia sociale voluta nel trattato di Maastricht)

(nota i : articolo 137, ex art.2 dell'accordo, prevede che il Consiglio potrà intervenire o rafforzare la propria azione adottando direttive approvate a maggioranza qualificata, in codecisione col parlamento europeo e previa consultazione del comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, nei seguenti settori: sicurezza e salute dei lavoratori; condizioni di lavoro; integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; informazione e consultazione dei lavoratori; parità tra uomo e donna per quanto riguarda le opportunità sul mercato del lavoro, adottare incentivi per lottare contro l'emarginazione sociale. Dal sito www.europa.eu.int/comm/index_en.htm SCADplus “ Il quadro giuridico dopo il trattato di Amsterdam”)

(nota l : nei sistemi in cui prevale l'assicurazione sociale fondata sull'esercizio di un lavoro i redditi minimi si sono evoluti in margine ai sistemi di sicurezza sociale e la gestione è lasciata agli enti locali, invece laddove l'approccio era di tipo universale fondato cioè sul bisogno del cittadino, i redditi minimi sono una componente intrinseca dei sistemi di protezione sociale e pertanto integrati e con un intervento dello stato più marcato)

1.2 LA SPERIMENTAZIONE DEL REDDITO MINIMO D'INSERIMENTO IN ITALIA.

Nell'ambito delle prestazioni assistenziali, nella quasi generalità dei comuni italiani, è presente una qualche forma di assistenza economica continuativa o straordinaria destinata a soggetti che si trovino al di sotto di una definita soglia di povertà il così detto 'minimo vitale'. Il RMI può considerarsi l'evoluzione di tale concetto di cui assorbe i contenuti principali.

Come si legge nel rapporto del prof. Yuri Kazepov per la Commissione di indagine sull'esclusione sociale (nota a) la mancata volontà politica "di fornire un insieme di riferimenti ed indicazioni unitarie che permettessero,- nel processo di trasferimento di funzioni dallo Stato alle autonomie locali,- di ricondurre le differenziazioni ed articolazioni locali in un sistema di sicurezza sociale quanto meno coerente a livello nazionale dal punto di vista della garanzia dei diritti sociali minimi" ha consolidato nel tempo " un sistema di cittadinanza sociale differenziato sul territorio nazionale che vede coesistere realtà molto differenti tra loro e all'interno delle quali i cittadini fruiscono di 'pacchetti di diritti' molto diversi tra loro, che non dipendono dalla condizione di bisogno, ma dal luogo in cui il bisogno sorge e dal particolare assetto che in quel particolare luogo hanno i sistemi di tutela ed intervento per tali situazioni. Questa forte eterogeneità si riflette su tutti gli aspetti, non ultimi quelli della verifica delle politiche e sulla connessa questione dell'esistenza, o della mancanza, di sistemi di monitoraggio, che producano informazioni da trasformare in conoscenza utile per la comprensione dei fenomeni e per un conseguente e, forse, più adeguato intervento".

Mi sembra che la lunga citazione fornisca con chiarezza il quadro della situazione nazionale in cui si è andata ad inserire la sperimentazione sul RMI, oltretutto motivando la stessa necessità di partire proprio da questa per ottenere, con un monitoraggio sistematico, quelle necessarie

informazioni per mirare l'intervento e renderlo adeguato all'obiettivo che si pone, cioè, di prevenire l'emarginazione di gruppi di popolazione a rischio.

Leggendo il decreto legislativo 18 giugno 1998 n.237 relativo all'introduzione in via sperimentale, in alcune aree, dell'istituto del RMI, mi è sembrato di poter scorgere la piena sintonia del legislatore italiano con le linee e le riflessioni maturate in ambito europeo, negli Stati membri dove è già attivo. Sono state, infatti, recepite dal legislatore alcune indicazioni che troviamo citate nel rapporto della commissione europea sull'argomento. Per esempio, la necessità di creare uno strumento di politica attiva che non si limiti a ridurre nell'immediato il disagio economico ma sia anche mirato ad attivare risorse per lo sviluppo della capacità di autonomia delle persone. Inoltre vi ritroviamo espressa la volontà di attivare collaborazioni e sinergie tra i vari sistemi presenti sul territorio con attenzione ad un rilancio del dialogo tra le parti sociali per restituire alla comunità territoriale il disagio che vi trova luogo.

L'obiettivo di aiutare gli Stati dell'Unione ad ottimizzare la loro azione in materia di politica sociale è, del resto, lo scopo delle due raccomandazioni del 1992 e della relazione della Commissione sull'attuazione della Raccomandazione 92/441/CEE, già precedentemente citata, alla quale, però, sono proprio mancati i dati sulla situazione italiana, pur non mancando studi nazionali sull'argomento (nota b). La scarsa e frammentata partecipazione italiana ai lavori sulla povertà ed esclusione sociale della Commissione europea, come è stato denunciato dalla professoressa Chiara Saraceno (nota c), denota la mancanza di: “ un diffuso consenso sulla necessità di porre questa questione- la povertà e l'esclusione – al centro dell'agenda politica e dell'azione di governo, di creare intorno a questo tema, come succede negli altri paesi, una vasta mobilitazione di energie e iniziative, riorientando, come chiede la stessa Commissione europea, molte cose che già si fanno, per verificarne l'efficacia, per coordinarle meglio tra loro.” E ancora, sintetizzando, : non è un buon segno che non si parli più della legge quadro di riforma dell'assistenza...che si

rinvii la riforma degli ammortizzatori sociali, che non ci sia dibattito politico sul che fare al termine della sperimentazione sul RMI. “ Certo, la valutazione dovrà dire che cosa va cambiato nello strumento attualmente in corso di sperimentazione. Ma la decisione se introdurre o meno una garanzia di ultima istanza di reddito minimo, integrata da misure di accompagnamento sociale, per chi si trova in povertà, è una decisione squisitamente politica: riguarda il grado di coesione sociale e di dignità personale che vogliamo sviluppare nel nostro paese e nelle nostre città”

Il rischio, che forse si sta correndo, è quello di sperimentare un’azione complessa come il RMI in un sistema di interventi e servizi sociali non solo ancora fortemente frammentato e diseguale sul territorio nazionale ma anche con un ambivalente posizione politica che ritarda le decisioni strategiche di realizzazione di un sistema integrato di sicurezza e protezione sociale in cui il RMI dovrebbe porsi come una delle prestazioni possibili. E’ da considerare, infatti, che la sperimentazione ha avuto inizio in assenza della legge quadro di riforma sul sistema di sicurezza sociale che dovrà affrontare diverse questioni, comunque connesse all’intervento di integrazione del reddito. Per esempio, il nodo:

- dell’integrazione dei servizi sociali e sanitari strettamente connesso alla definizione degli ambiti territoriali ottimali per la gestione dei servizi stessi, la cui dimensione organizzativa svolge un ruolo strategico nel rendere possibile l’elaborazione di processi di reintegrazione sociale;
- dell’adeguatezza e dell’uniformità del sistema di controllo sui redditi autocertificati;
- del finanziamento di tale istituto, come di tutto il settore sociale, che non può dipendere dai vincoli di bilancio delle amministrazioni locali come avviene attualmente per i comuni che attuano questa misura e non rientrano nella sperimentazione.

Nei comuni del Lazio dove ha luogo la sperimentazione (nota d), ed è stato possibile uno scambio sull’esperienza , mi sembra siano emersi alcuni dei problemi di cui si diceva poc’anzi, che stentano a trovare

soluzione in ambito locale pur essendo strettamente connessi al raggiungimento dell'obiettivo che la misura si pone. Mi riferisco, soprattutto, all'adeguatezza gestionale dei servizi sociali comunali, alcuni dei quali totalmente sprovvisti di personale qualificato, oppure dotatisi unicamente di assistenti sociali, assunti temporaneamente per la sperimentazione. Il rischio, credo soprattutto a livello locale, sia quello di valutare il successo, o meno, dell'iniziativa, soprattutto nell'ambito dell'accompagnamento sociale che prevede un progetto personalizzato d'inserimento sociale, senza tenere in debita considerazione la storia e la presenza più o meno radicata dei servizi sociali sul territorio.

La capacità di gestione richiesta ai comuni inseriti nella sperimentazione, di monitorare i livelli di povertà, in termini quantitativi e qualitativi, ovvero una capacità di lettura dei bisogni, la ricognizione delle risorse, l'indicazione degli obiettivi della rete dei servizi integrati o da integrare, l'elaborare progetti d'intervento personalizzati che prevedano inserimenti sociali, lavorativi, formativi, allo scopo di promuovere le capacità individuali e l'autonomia economica delle persone (nota e), presuppone capacità professionali, esperienze di collaborazione, e comunque una cultura dell'operare integrato tra istituzioni pubbliche, tra loro, e tra queste e la società civile.

La sperimentazione, presentata in alcuni documenti quale possibile momento di stimolo per un ripensamento delle politiche sociali a livello locale, nella realtà, almeno nei piccoli comuni interessati alla sperimentazione nel Lazio, si scontra con una grave mancanza di cultura sociale sia politica che amministrativa e soprattutto una scarsa consapevolezza del comune quale "promotore di processi" all'interno del territorio. Basta considerare la dimensione organizzativa dei comuni e la scarsissima attenzione alla qualità dell'organizzazione e all'elemento umano, ossia al personale, difficilmente valutato quale risorsa più importante dell'ente e punto nevralgico per una garanzia di qualità dell'intervento. Infatti, la precarietà degli operatori dei servizi sociali, nella

maggior parte privi di esperienza lavorativa precedente si somma alla carenza di orientamenti e riferimenti programmatori organici dell'amministrazione riguardo alla lotta alla povertà ed all'esclusione.

Quest'ultima carenza, a mio parere, denota lo scarso dibattito culturale sull'argomento, lo scarso interesse della società civile. Si avverte, pertanto, un'occasionalità progettuale, da parte degli operatori, non essendoci "storia" con il territorio e dovendo partire da zero per intessere reti di relazioni, fino ad allora inesistenti, che necessitano del loro tempo per divenire propositive e creative. (note f)

Non stupisce, quindi, per fare un esempio, sentire della scarsa ricaduta, avuta dall'introduzione della misura del RMI, sul numero delle persone richiedenti sostegno economico o in natura ai centri d'ascolto delle varie caritas locali della diocesi di Frosinone (nota g) che in un incontro di responsabili locali si domandava, oltretutto, come mai l'amministrazione non avesse aperto un tavolo di dialogo tra le associazioni e le forze sociali che si occupano di povertà.

L'organizzazione dei servizi sociali nei comuni del Lazio, ritengo sia, nei confronti di altre regioni, più eterogenea in quanto a servizi e modalità operative. Questo probabilmente per la latitanza legislativa della regione che, di fatto, non ha svolto, per decenni, la funzione di indirizzo e orientamento normativo unitario e globale in materia. (nota h) Le indicazioni contenute nel 1° piano socio-assistenziale regionale riguardo "l'assistenza economica" pur facendo riferimento concettualmente a quanto espresso nel decreto 237/98, appaiono comunque meno chiare e operativamente povere di indicazioni. La regione, inoltre, non ha garantito ai comuni la possibilità di finanziamenti maggiori il che rende aleatorio un cambiamento delle politiche locali di contrasto alla povertà.

A conclusione di queste riflessioni, ritengo che, uno degli scopi del RMI, cioè quello di essere un'integrazione al reddito riducendo nell'immediato il disagio economico delle persone povere, potrebbe apparire più facilmente raggiungibile. Richiede, infatti, solo di porre una

particolare attenzione ai destinatari al fine di cogliere tutti i bisognosi, un controllo dei redditi efficiente e l'attivazione di meccanismi capaci di portare alla luce l'opportunismo e il lavoro nero.

L'altro scopo, però, che rende il RMI una misura assistenziale "attiva", e cioè capace di fornire risorse – a secondo dei casi formative, informative, di consulenza, di accompagnamento al lavoro, di servizi alle persone – perché le stesse riescano nel tempo a divenire economicamente autonome e per contrastare i rischi di riproduzione familiare della povertà, richiede, a mio avviso, che la misura sia integrata in un riordinato sistema di protezione sociale nazionale. Unicamente attraverso un apposita normativa nazionale, infatti, è possibile definire standard essenziali, minimi, delle prestazioni sociali, superando gli attuali squilibri e potenziare ed estendere i servizi alle persone in un sistema di interventi integrati sul territorio che raccordi l'aspetto sociale con quello sanitario, formativo e lavorativo, valorizzando il volontariato ed il settore no-profit e le reti di comunità in cui la persona è inserita a partire dalle reti familiari. Un sistema integrato degli interventi sociali in un assetto istituzionale che superi la sovrapposizione di compiti ed indichi in modo chiaro le responsabilità di ciascuno (nota i).

note

(nota a: Yuri Kazepov *"Le politiche locali contro l'esclusione sociale"* Commissione d'indagine sulla povertà e sull'emarginazione presso la presidenza del consiglio dei ministri, dipartimento per gli affari sociali 1995)

(nota b : Presidenza del Consiglio dei ministri, ricerca Labos promossa dal ministero dell'Interno *"La comunità solidale in Europa"* e della commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione presso la presidenza del consiglio dei ministri *" Verso una politica di lotta alla povertà – l'assegno per i figli e il minimo vitale")*

(nota c : Chiara Saraceno, presidente della commissione di indagine sull'esclusione sociale, dichiarazione del venerdì 10 marzo 2000

(nota d : i dieci comuni del Lazio coinvolti nella sperimentazione sono: Alatri ,Canepina, Civitacastellana, Corchiano, Fabrica di Roma, Gallese, L'Aquila, Monterosi, Onano, Pontecorvo)

(nota e : tali indicazioni sono state riprese dalla relazione “ il RMI nella fase sperimentale” inviatami dall’ ufficio RMI presso la Presidenza del consiglio dei ministri)

(nota f: per una chiara e sintetica esposizione degli obiettivi ed elementi costitutivi del servizio sociale trovo utile rimandare al libro di M. Dal Pra Ponticelli “ Lineamenti di servizio sociale” a pag.34)

(nota g : nella provincia di Frosinone, 1° provincia del Lazio per numero di disoccupati, due comuni sono coinvolti nella sperimentazione del RMI Alatri e Pontecorvo)

(nota h : la legge regionale n.38 relativa al Riordino, alla programmazione ed alla gestione degli interventi e dei servizi sociali, è stata emanata nel settembre 1996 ed il 1° Piano socio-assistenziale, a cui la legge rimandava nello specifico di molti interventi, ha visto la luce solo nel dicembre 1999 con la deliberazione di consiglio regionale n.591 del 1° dic.199, pubblicata nel supplemento ordinario n.1 del BURL del 10/02/2000 n. 4)

(nota i : attualmente la titolarità degli interventi socio- assistenziali è imputabile a vari Ministeri: Interni, Sanità, Affari sociale, Difesa, Lavoro, Grazia e giustizia)

1.3 L'indicatore della situazione economica equivalente.

Anche se appare difficile comprendere la vera motivazione all'introduzione di un meccanismo di verifica del reddito per le prestazioni sociali proprio in questo momento, in cui ancora siamo in attesa della legge quadro di riforma complessiva del sistema sociale, mi sembra opportuno prestarvi attenzione per le ricadute generali e specifiche per l'istituto del RMI. Infatti una specifica forma di 'riccometro' è stata introdotta anche nel decreto n.237/98 che ne ha avviato la sperimentazione.

Nella relazione finale della Commissione Onofri per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, nel capitolo dedicato alle spese per l'assistenza si propone l'introduzione del 'riccometro' “ Con lo scopo di ridefinire e uniformare i criteri di misura e accertamento dei mezzi a cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale...”(nota a) Tale strumento, il cui concetto era già noto e utilizzato da anni, per esempio nel diritto universitario, si colloca all'interno del processo complessivo di riforma dei servizi sociali con la finalità dichiarata di una razionalizzazione del welfare. Infatti, nell'accordo tra governo e partiti sociali del 30 novembre 1997, leggiamo della convenuta necessità di razionalizzare l'erogazione di interventi assistenziali, nel difficile equilibrio tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività nell'erogazione delle prestazioni nell'intento di “ evitare sprechi e abusi e di riservare esenzioni e agevolazioni ai soggetti e nuclei familiari che ne abbiano effettivamente titolo” (nota b) . Proprio a tale fine, si propone l'introduzione di un “misuratore di reddito convenzionale” che verrà delineato chiaramente negli elementi costitutivi, che rientrano nel procedimento di calcolo, dal decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 109 e dal relativo regolamento attuativo: il DPCM 221/99 (nota c).

Si tratta di un meccanismo rivoluzionario per i servizi sociali, poco abituati ad avere a che fare con calcoli che presuppongono conoscenze normalmente non richieste ad un operatore di servizi. Ed il fatto che esistano

in commercio programmi software in grado di elaborare automaticamente i dati richiesti dal ricometro non esimono gli operatori a dover familiarizzare con il meccanismo.

Del resto è reale che dovranno essere gli operatori stessi a riformulare e tarare nuovamente i criteri di accesso ai servizi, tenendo conto dei nuovi indicatori, per garantire che i beneficiari dei servizi non aumentino vertiginosamente, mettendo in serio pericolo i bilanci comunali, oppure che vengano addirittura esclusi degli utenti, per via di una rigidità automatica che non può rendere conto delle variegate e fantasiose situazioni familiari che troviamo nella realtà. Infatti, il decreto legislativo 109 , offre ampi margini di adattamento praticamente di tutti i parametri di cui si compone: reddito, patrimonio, nucleo familiare, sono lasciati all'autonomia degli enti erogatori di servizi, ovviamente quelli che rientrano nell'ambito di applicazione del decreto stesso.

Questo significa che con l'introduzione dell'indicatore della situazione economica equivalente si è voluto obbligare a seguire un metodo più equo per la valutazione della situazione economica delle persone, o famiglie, da ammettere al beneficio di prestazioni sociali agevolate, restando intatta la responsabilità politico- amministrativa di determinare le soglie di accesso e, pertanto, la responsabilità di attuazione di politiche di maggiore o minore favore verso la generalità degli utenti.

Se, quindi, attualmente siamo favoriti dall'avere uno strumento unitario per la misurazione della ricchezza di una famiglia, (intendo dire che sono stati scelti quali parametri per misurare la ricchezza di un individuo quelli del reddito e del patrimonio mobiliare e immobiliare) siamo, comunque, ancora carenti nel trovare un accordo comune per poter stabilire indicatori efficaci di valutazione per la povertà. Quand'è che una persona è realmente povera?

Per il giusto principio di sussidiarietà, gli enti locali, a cui competono le funzioni e i relativi compiti amministrative dei servizi alla persona, (nota d)

sono chiamati a stabilire le soglie di accesso, gratuito o a pagamento differenziato, ai servizi , ma questo presuppone, a mio parere, :

- la conoscenza qualitativa e quantitativa dei bisogni espressi dalle persone, l'avere osservatori attivi sistematici sulle povertà e, a questo proposito un sistema informativo capace di restituire in tempi rapidi ed in modo attendibile le informazioni necessarie, e, soprattutto, lavorare per programmi facendo scelte di priorità;
- rivoluzionare il sistema della ripartizione dei finanziamenti per l'assistenza e i servizi sociali che permetta di garantire gli interventi e i servizi programmati; (nota e)
- assicurare agli enti locali il sostegno necessario per il controllo dei redditi e del patrimonio mobiliare e immobiliare, autocertificati secondo il modello predisposto dal decreto 109/98.

La difficoltà di avere un'idea condivisa sulla povertà oggi in Italia, a mio parere, è chiaramente manifesta nei sei riccometri che troviamo attualmente in vigore per specifiche prestazioni sociali o sanitarie, che (nota f) accanto ad uno schema generale, valido per tutti ripreso dal decreto legislativo 109, hanno specificità e adattamenti derivanti dalla finalità dell'intervento che ognuno di essi regola. Questo significa, a mio parere, che la propria ricchezza reddituale e patrimoniale è tale, relativamente all'ambito di intervento di politica sociale in cui si chiede di essere agevolato. Pertanto, si può essere poveri con trentasei milioni ed avere il sussidio per famiglie numerose e non rientrare nelle agevolazioni per le prestazioni sanitarie con lo stesso reddito.

Per quanto riguarda la valutazione della situazione economica equivalente regolata dal decreto legislativo n. 237 del 18 giugno 1998, relativo alla sperimentazione del RMI, che più propriamente mi interessa, vi si possono notare alcune specificità.

Innanzitutto viene definita una soglia di povertà di sei milioni annui per una persona, riparametrata sui componenti il nucleo familiare, che diviene

uniforme su tutto il territorio, sicuramente creando delle disparità date le condizioni ambientali e culturali diverse nelle regioni e nei comuni d'Italia.

Inoltre, viene del tutto eliminato il peso del patrimonio nell'individuazione dello stato di povertà in quanto viene escluso dal beneficio chi possiede qualsiasi patrimonio, mobiliare o immobiliare ad esclusione della prima casa di abitazione che non superi un certo valore. Questo significa che chi possiede un terreno del tutto privo di valore commerciale, o una stalla diroccata nel paese abbandonato, a norma di legge, viene escluso dal beneficio.

Nel conteggio del reddito del nucleo, o della singola persona, viene conteggiato “ qualsiasi emolumento a qualsiasi titolo percepito e da chiunque erogato” in piena contraddizione con quanto stabilito dal decreto legislativo n.109/98 che, basandosi esclusivamente su redditi dichiarati ai fini IRPEF effettuava una scelta di tipo ‘cartolare’ di controllo dei redditi. Se può essere considerato utile conoscere i redditi da lavoro non in regola svolto dal richiedente, e lo è sicuramente per un'analisi realistica delle sue potenzialità, capacità e valutazione di eventuali atteggiamenti opportunistici, sembra difficile capire come valutare, che peso dare a tali redditi. Tale valutazione, non chiara nella norma, può ricreare situazioni di enorme discrezionalità nei diversi comuni.

Non è specificato, inoltre, come considerare e se considerare, i sussidi percepiti dal richiedente per le misure di sostegno economico introdotte dal governo contemporaneamente, mi riferisco all'assegno per le famiglie numerose, per la maternità, per i libri di testo, per l'integrazione all'affitto, misure erogate per bisogni specifici da diversi enti. Infine, non si fa menzione dei consumi come possibili indicatori dello stato di bisogno, che pure risultano spesso utili per verificare modalità di vita, lavori illeciti e comunque situazioni opportunistiche difficilmente osservabili in altro modo.

Mi sembra in conclusione, che, per tutta una serie di aspetti le indicazioni contenute nel decreto legislativo 237/98 lascino una serie di discrezionalità all'ente locale, semplicemente non dando direttive. Ma, come

si legge in un interessante articolo sull'argomento "L'attività di sperimentazione sta già fornendo numerose e preziose indicazioni di metodo, prima ancora che di merito, sull'applicazione del RMI...." (nota g)

Chiuderò, per ora, quest'ambito teorico legislativo, per calarmi nel prossimo capitolo nello specifico contesto della città di Latina, capoluogo di provincia di 115.658 abitanti. (nota h)

note

(nota a: rapporto Onofri, così conosciuta dal nome del presidente della commissione prof. Paolo Onofri, del 28 febbraio 1997).

(nota b : tali concertazioni trovano sede legislativa nella legge n.449, collegata alla finanziaria 1998, del 27 dicembre 1997. All'articolo 59 troviamo le condizioni per la delega al governo per emanare con uno o più decreti, entro il marzo 1998, la definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica equivalente per i soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti delle amministrazioni pubbliche, le modalità per la raccolta delle informazioni e i controlli)

(nota c : DPCM 7 maggio 1999, n 221 Regolamento concernente le modalità attuative e gli ambiti di applicazione dei criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni agevolate.)

(nota d: decreto legislativo n.112 del 31 marzo 1998 all'oggetto conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I° della legge 15 marzo 1997 n. 59)

(nota e : l'introduzione del fondo nazionale per le politiche sociali, di cui alla legge 449 del 27/12/97 e successive integrazioni come dal decreto legislativo n.112/98, dovrebbe garantire maggiore possibilità per la realizzazione di standard essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello stato essendo questa una delle sue finalità espresse)

(nota f: il dott. Giuseppe Zanini cita nel suo manoscritto: "Le prestazioni sociali agevolate e l'indicatore di situazione economica equivalente" utilizzato per giornate di studio dall'istituto di studi e servizi per gli enti locali sei diversi riccometri: quello adottato dalle università, il sanitometro,

per il reddito minimo d'inserimento, per i libri di testo, per l'assegno alle famiglie numerose, per l'assegno di maternità.)

(nota g : il riferimento è all'articolo “ Valutazione della sperimentazione del Rmi” apparso in prospettive sociali e sanitarie n.14/ 2000 a cura di E.Ranci Ortigosa ed altri.)

(nota h : dati del centro elettronico del comune di Latina al 20.01.1999)

2° capitolo I poveri nel comune di Latina

2.1 Presentazione del campo d'indagine e analisi della domanda

L'analisi della povertà nel comune di Latina, su cui cercherò di riflettere in questo capitolo, si muove, essenzialmente, nell'ambito degli utenti dell'ufficio cittadini in stato di bisogno del comune in un arco temporale di 11 anni, dal 1989 al 1999. Altre prestazioni monetarie, nel comune, sono relative ai nuclei orfanili, misura del disciolto ente ENAOLI, ma seguono specifiche regolamentazioni regionali. La regione Lazio ha tentato di orientare i comuni verso un omogeneizzazione delle prestazioni monetarie soprattutto nei riguardi delle famiglie con minori, sia che questi fossero o meno orfani di lavoratori, ma, non garantendo alcun adeguato finanziamento, le direttive in tal senso sono rimaste inattuato in molti comuni tra cui il Nostro. Ritengo sia necessario offrire un quadro, sintetico ma spero esauriente, del contesto in cui ci si muove considerando la discrezionalità nell'ambito dell'assistenza economica dell'ente comunale.

L'assistenza economica ai cittadini in stato di bisogno si rivolge a singoli, famiglie ed anziani ed è ancora denominata, nel nostro comune, ex ECA. Sostanzialmente il concetto di base che prende in considerazione è l'individuo, i nuclei sono visti come somma di individui senza alcun riconoscimento di specificità.

Negli undici anni considerati, il consiglio comunale non ha, sostanzialmente, modificato i criteri di accesso e gli importi del beneficio economico, anche se, in seguito alla legge n.142/90 e all'articolo 12 della legge n.241/90, nel 1991, ha deliberato delle “modalità di erogazione dei sussidi economici alle persone ed alle associazioni” ratificando, con qualche innovazione riguardo ai controlli, quanto già era prassi consolidata dell'ufficio.

In sintesi, la soglia di povertà è stabilita in sette milioni di lire annui, (nota a) per una persona singola a cui si sommano cinquecentomila lire per ogni persona a carico non percettrice di alcun reddito o emolumento da chiunque e a qualsiasi titolo erogato. A tale somma si può aggiungere la spesa per l'affitto, con una franchigia per le prime centomila lire, se debitamente documentata. Dal 1991 sono tassativamente esclusi coloro i quali risultano proprietari di più di un autovettura, oppure possessori di proprietà immobiliari oltre la prima casa, oppure possessori di casa e autovettura. Le proprietà vengono considerate cumulative per lo stesso nucleo. Meno tassativamente tali criteri erano già applicati in precedenza.

L'entità dei sussidi varia secondo la composizione del nucleo richiedente:

- nucleo familiare con minori presenti, 70.000£ mensili per i primi due componenti e 30.000£ per i successivi, per un massimo di sei mesi l'anno;
- nucleo familiare di adulti, 50.000£ per i primi due componenti e 30.000£ per i successivi, per un massimo di sei mesi l'anno;
- singoli con un reddito dichiarato inferiore a sette milioni, 50.000£ mensili per sei mesi l'anno;
- singoli privi di ogni reddito, 150.000£ mensili per 12 mesi.

Rimandando ad un momento successivo alcune considerazioni sulla scelta dei criteri di accesso e sulle somme erogate credo si possa comunque affermare, senza timore di smentita, che i beneficiari dei sussidi, in virtù anche degli stretti criteri di selezione per l'ammissione al beneficio, in questi anni, rappresentano una delle categorie più povere tra i cittadini.

La scelta di tale campo d'indagine ha come pregio una certa omogeneità dei dati, soprattutto la correttezza dei dati anagrafici, la rilevazione dei redditi e dei bisogni, l'uniforme valutazione sulla povertà, basata esclusivamente sul reddito e sul patrimonio. Il difetto, invece, consiste nella non rappresentatività del fenomeno della povertà, delle famiglie e dei singoli, realmente presenti nel comune, questo per diverse

ragioni. Innanzitutto l'intervento non è pubblicizzato, né mai lo è stato precedentemente, pertanto il cittadino, nella maggior parte dei casi, vi giunge con informazioni avute per via informale da altri beneficiari; questo significa che coloro che vivono una maggiore esclusione, per mancanza di relazioni, oppure perché residente nei borghi fuori il nucleo centrale della città, difficilmente vi accede. In secondo luogo la cultura dominante, soprattutto nella quindicina di borghi che formano la periferia della città, è fortemente ancorata al concetto di famiglia 'neo-mercantile', come viene definita dal prof. Pierpaolo Donati, ossia vista come una società naturale che "solo ove non riesca ad affrontare la sua difficoltà, deve essere aiutata dalla mano pubblica, in via, appunto, di compensazione per fallimenti e povertà" (nota b); da ciò, secondo me, nasce una indubbia ritrosia a rivolgersi al servizio pubblico, vissuto quale chiara conferma, anche di fronte alla comunità, del proprio 'fallimento' e della propria incapacità. Non ultimo, gioca, secondo me, un ruolo essenziale, la logica sottostante la politica locale di intervento sulla povertà, ancora prettamente a carattere assistenzialistico, cioè non orientata a fornire al soggetto le possibilità per un recupero di autonomia, e pertanto sentita come fortemente spersonalizzante e offensiva alla propria dignità.

Diretta conseguenza della logica dell'intervento quale "tamponamento immediato", è l'assenza di programmazione, che presuppone una chiarezza di intenti, finalità e obiettivi e la relativa verifica di efficacia ed efficienza. In piena coerenza l'organigramma del personale; si occupano di assistenza economica tre assistenti sociali, di cui una solo per gli anziani e le altre per le famiglie e i singoli adulti, tra i diciotto e i sessant'anni. La prassi metodologica richiesta dal servizio si può definire prettamente di tipo amministrativo standardizzata, venendo ostacolata qualsiasi proposta di raccordo o coordinamento sistematico con gli altri servizi o con altri settori, rimandato alla piena discrezionalità dei singoli operatori solo sui singoli casi.

I richiedenti assistenza economica, escludendo gli anziani che meritano un discorso parte, nel corso degli undici anni considerati, sono stati 1361; sono stati esaminati 1082 fascicoli, escludendo quelli incompleti per le informazioni ritenute utili al presente studio. Di questi ultimi è risultata la seguente situazione anagrafica, all'atto del primo intervento, :

- 176 singoli, (16,26%)
- 169 nuclei senza minori, (15,61%)
- 133 nuclei con la presenza di un solo genitore ed un unico minore,
- 93 nuclei con un solo genitore e più minori, (133+ 93 = 20,88%)
- 511 nuclei con minori ed entrambi i genitori. (47,22%)

Tra i richiedenti, i nuclei con minori risultano circa il 68% del totale, ed i nuclei monoparentali sul totale dei nuclei con minori circa il 31%.

Su 931 fascicoli in cui è stato possibile rilevare il dato è emersa una significativa maggioranza di casi assistiti con sussidi economici per 2 o più anni, solo il 37% risulta assistito economicamente per un solo anno ma considerando nel conteggio la presenza dei 199 casi assistiti nell'ultimo anno appare più significativo osservare le frequenze cumulate come riportate nella tabella 1. (si rimanda al GRAFICO 1 degli allegati)

Tab. 1 Assistiti suddivisi per anni di beneficio ricevuto (arco temporale 1989-1999 assistiti n.931)

totale anni beneficio	Percentuale	Frequenze cumulate
1	37	37
2	23	60
3	14	74
4 e oltre	27	100

L'andamento, nell'arco temporale considerato, dei beneficiari di assistenza economica mostra un aumento da un minimo di circa 100 assistiti per anno ad un massimo di oltre 350. Nell'arco di questi undici anni

sono stati effettuati complessivamente 2541 interventi di erogazione continuativa di assistenza economica. (si rimanda al GRAFICO 2 degli allegati ed alla tabella 2 per i dati assoluti)

Tab. 2 Beneficiari assistenza economica divisi per anno

1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
125	125	131	136	180	227	309	360	268	306	374

E' stata notata una diminuzione di beneficiari nell'anno 1997, mentre, nei sette anni precedenti, hanno avuto un andamento di costante aumento. L'unica spiegazione plausibile, in mancanza di particolari fenomeni di ripresa economica o altro, sembra quella legata al pensionamento di una assistente sociale dell'ufficio proprio quell'anno e, quindi, la presenza di un unico operatore, inoltre a causa di un permesso per maternità, per soli otto mesi e a tempo parziale. L'ufficio ha visto, solo nel 1999, la reintegrazione del secondo operatore.

I dati dei richiedenti nuovi per ogni anno, mostrano che anche questi seguono un andamento costantemente crescente. (si rimanda al GRAFICO 3) L'incidenza degli utenti nuovi sugli assistiti va da un minimo del 19% ad un massimo del 67%, con una media del 40% circa. (si rimanda al GRAFICO 4 e alla Tab. 3.)

Tab. 3 Frequenza percentuale degli assistiti nuovi sugli assistiti in totale per anno di riferimento.

anno di riferimento	Assistiti prima volta	Assistiti in totale	percentuale
1989	24	125	19%
1990	33	125	26%
1991	49	131	37%
1992	92	136	67%
1993	80	180	44%
1994	106	227	46%
1995	117	309	37%
1996	125	360	34%
1997	104	268	38%
1998	125	306	40%
1999	199	374	53%

Nel confrontare gli utenti nuovi e i pluriassistiti nel corso dello stesso anno e nell'arco temporale considerato (si rimanda al GRAFICO 5) solo in due anni osserviamo una incidenza dei nuovi superiore, altrimenti, i pluriassistiti, si assestano su 60% di media sul totale degli assistiti, ma con punte annuali anche dell'80%. Questo dato conferma il dato rilevato su 931 casi, sul numero di anni di beneficio ricevuto.

A causa del campione decisamente ridotto si è calcolata la frequenza del numero degli assistiti, ovviamente nuclei familiari, sui nuclei residenti, relativizzata ad una base 1.000. L'andamento è di un minimo di 3,45 assistiti x 1000 nuclei residenti ad un massimo di 8,56 x 1000. (si rimanda per i dati alla Tabella 4 e al GRAFICO 6)

Tab. 4 Frequenza assistiti sui nuclei residenti per 1.000, per anno di riferimento.

Anno di riferimento	Nuclei residenti	Frequenza assistiti su nuclei residenti x 1000
1989	36219	3.45
1990	37094	3.36
1991	37747	3.47
1992	39271	3.46
1993	39502	4.55
1994	39843	5.69
1995	41262	7.48
1996	42054	8.56
1997	42567	6.29
1998	43190	7.08
1999	44321	8.43

Vorrei infine riportare i dati sugli anziani assistiti economicamente nell'arco degli undici anni in questione e quelli relativi ai nuclei orfanili, l'ancora denominato Ex ENAOLI, nonché i dati, del 1999, relativi agli assegni per i nuclei numerosi. Non riporterò quelli relativi all'assegno di maternità in quanto concordo con diversi esperti in materia che non può essere definita, causa l'elevato tetto di reddito, una misura di contrasto alla povertà.

Credo che i dati sommati di tutti gli assistiti nelle varie forme e categorie, come riportati nella successiva tabella n.5, pur con le diverse soglie di accesso ai benefici, rappresenti il panorama, sicuramente per difetto in modo significativo, dei poveri sul nostro territorio. Del resto sono questi attualmente i dati oggettivi in nostro possesso sul fenomeno.

(si rimanda al GRAFICO 7, 8 e 9)

TABELLA 5 Frequenze in dati assoluti degli assistiti economicamente disaggregati per categorie e in forma aggregata con percentuale sui residenti.

anno di riferimento	Adulti famiglie	anziani	nuclei orfanili	Somma totale assistiti	% sulle famiglie residenti	
1989	125	140	85	350	0,96%	36219
1990	125	95	85	305	0,82%	37094
1991	131	130	85	346	0,91%	37747
1992	136	120	86	342	0,87%	39271
1993	180	106	87	373	0,94%	39502
1994	227	100	90	417	1,04%	39843
1995	309	115	95	519	1,25%	41262
1996	360	97	71	528	1,25%	42054
1997	268	112	71	451	1,05%	42567
1998	306	108	71	485	1,12%	43190
1999	374	115	73	562	1,26%	44321

ASSEGNI PER I NUCLEI NUMEROSI (art.65 legge 23.12.98, n. 448)

Sono state presentate 277 domande , di queste, sono state accolte 252 e respinte 25. Sul totale dei nuclei familiari con almeno tre figli presenti nel comune ha beneficiato della misura il 24,09%.

Tab. 6 Assegni a favore dei nuclei numerosi. Tabella riassuntiva.

Tipologia famiglie	Residenti al 31.12.99	Richiedenti assegno	Domande accolte	Beneficiari su residenti %
Con 3 minori	875	203	181	20,68%
Con 4 minori	123	52	51	41,46%
Con 5 minori	27	9	7	25,92%
Oltre	21	13	13	61,90%
totale	1046	277	252	24,09%

Come possiamo osservare nella tabella 6, il rapporto percentuale tra le famiglie beneficiarie dell'assegno e le famiglie dei potenziali beneficiari (si rimanda al GRAFICO 10) mostra che, all'aumento numerico dei figli corrisponde l'aumento dei richiedenti l'assegno, con un'eccezione, difficilmente spiegabile alla luce unicamente di questi dati, per le famiglie con 5 minori di cui solo, infatti, il 26% chiede tale sostegno. Una lettura più approfondita di questi dati, sicuramente interessante, esula dall'interesse specifico di questo studio che vuole cogliere il dato sulla povertà.

Tra i 252 nuclei beneficiari della misura, troviamo, ai sensi del calcolo ISE così come previsto dal decreto 15 luglio 1999, n. 306, la situazione descritta nella tabella 7. Il 34% circa delle famiglie in questione dichiara un reddito da terzo mondo considerato che ci riferiamo a famiglie mediamente di almeno 5 persone.

Tabella 7 Numero beneficiari dell'assegno ai nuclei numerosi divisi per fascia di reddito e relativa percentuale sul totale degli assistiti.

Famiglie con ISE 0	64	25.39 %
Famiglie con ISE tra 1 e 9.999.000	22	8.73 %
Famiglie con ISE tra 10.000.000 e 19.999.999	34	13.49 %
Famiglie con ISE tra 20.000.000 e 29.999.999	63	25.00 %
Famiglie con ISE tra 30.000.000 e 39.999.999	58	23.01 %
Famiglie con ISE tra 40.000.000 e oltre	11	4.36 %

Mi sembra importante concludere il paragrafo fornendo un quadro della composizione sociale della popolazione di Latina, che si caratterizza per

essere composta, per ben il 71% di famiglie, per il 27% di singoli e solo per il 2% di famiglie con 3 o più figli minori. (si rimanda al GRAFICO 11)

_____ *note*

(*nota a : nota a: nel calcolo viene conteggiato ogni entrata compreso l'assegno di accompagnamento, le pensioni di guerra, gli alimenti, gli aiuti di parenti, il reddito da lavoro nero, ecc.*)

(*nota b : Pierpaolo Donati “le politiche sociali per la famiglia in Italia: quale svolta?” da FORUM*)

2.2 Iter metodologico della ricerca descrittiva sul campione “assistiti 1997”.

La necessità di conoscere le caratteristiche dei richiedenti l'assistenza economica risponde all'esigenza di cominciare a scandagliare nel mondo della povertà a Latina, anche se parziale come già detto nel paragrafo precedente, e tentare una prima elementare sistematizzazione delle informazioni scaturite dal rapporto operatore utente nel momento della richiesta di un sostegno economico.

Il campo d'indagine è stato già definito nel paragrafo precedente, aggiungerò che, questa piccola ricerca, è stata effettuata su un campione della popolazione assistita nel corso degli anni dall'ufficio, e, precisamente, tra tutti i richiedenti assistenza economica nell'anno 1997. La scelta dell'anno è stata motivata dall'inizio d'uso sistematico, da parte dell'ufficio proprio nel 1997, di una scheda socio-anagrafica per ogni utente. Ciò permetteva di avere una serie di informazioni uniformi a tutti i richiedenti e una facilità di lettura, per la sintesi che la scheda permette, del fascicolo.

Sono state considerate tutte le istanze ricevute, anche quelle che, a seguito di indagine, non hanno avuto per esito l'erogazione di un contributo economico. Questa scelta è motivata da due fattori, il primo è stata la considerazione che gli elementi di diniego espressi in tutti i fascicoli erano tali da non escludere affatto una situazione di povertà, almeno secondo i parametri del decreto legislativo 237, ripresi, oltretutto, dal Piano socio assistenziale della regione Lazio approvato nel dicembre 1999, il secondo motivo, la valutazione che, specialmente nel nostro territorio, chi si rivolge all'ufficio cittadini in stato di bisogno presenta un qualche tipo di povertà, personale/familiare e/o socio/culturale, che lo pone in una situazione di fragilità o marginalità che facilmente, e fatalmente, si trasforma in povertà economica.

Per la rilevazione dei dati è stata utilizzata, appunto, la scheda socio-anagrafica cartacea, compilata dall'assistente sociale, in ufficio, per ogni singolo richiedente. Tale scheda raccoglie i dati anagrafici della persona

firmataria dell'istanza di contributo e le caratteristiche familiari, socio ambientali, formative, professionali dello stesso, inoltre riporta in sintesi i problemi peculiari che hanno portato la persona a rivolgersi al servizio.

Mentre, quindi, per tutti i dati si considera unicamente la persona richiedente l'assistenza economica, nella voce 'problematica' è stato riportato anche più di un problema relativo al nucleo nel complesso, se questo rivestiva carattere di priorità per la famiglia stessa e in qualche modo determinava la richiesta. Per ogni variabile è stata inserita l'informazione relativa, assunta da tabelle precodificate come riportata di seguito.

Tab. 8 Categorie delle variabili codifica

Variabile 1 SESSO	MASCHIO-FEMMINA
Variabile 2 ANNO NASCITA	Aperta
Variabile 3 RESIDENZA	Aperta
Variabile 4 STATO CIVILE	Coniug., celibe o nubile con figli, divorziato, vedovo, celibe o nubile singolo, conviventi.
Variabile 5 TIPO DI NUCLEO	Monoparentale (separati di fatto, separati consens. o giudiz., divorz., singoli con figli) convivente, regolare
Variabile 6 SCOLARITA'	Analfabeta, legge e scrive, lic.elemen., lic.media, scuola sup., laurea
Variabile 7 PROFESSIONE	Occupato, disoccupato.
Variabile 8 ABITAZIONE	Proprietà, affitto privati, affitto pubblico, precaria - senza fissa dimora.
Variabile 9 PROBLEMATICHE	Aperta, vengono riportate anche le problematiche significative dei componenti il nucleo che incidono con lo stato di bisogno
Variabile 10 SCHEDA NUCLEO DI CONVIVENZA	Relazione parentale, data di nascita

La scheda contiene altre variabili che non sono state prese in considerazione in questa ricerca. Per l'elevato numero di schede esaminate, 378, è stato ritenuto utile chiudere le variabili aperte dicotomizzandole o creando classi il più possibile omogenee, come riportato nella successiva tabella 8 *(ovviamente le variabili sono state, poi, codificate numericamente per permettere la creazione della matrice dati)*

Tab. 8 variabili dicotomizzate o aggregate

Variabile 2 nascita	18-32; 33-45; 46-60.
Variabile 3 residenza	Centro; borghi e lido.
Variabile 4 stato civile	Unificato il dato celibe,nubil: SINGOLI
Variabile 9 problematiche	Enucleate 5 problematiche specifiche, malattia mentale, alcolismo, tossicodipendenza e malattie correlate, minoranze svantaggiate intendendo nomadi ed extracomunitari, famiglie di detenuti ed ex detenuti, + la voce altro per raccogliere i singoli problemi difficilmente visibili in altro modo
Variabile 10 nucleo di convivenza	Nuclei con presenza di minori/ nuclei con assenza minori

Costruite tutte le variabili è stata realizzata una matrice contenete nelle righe i numeri delle schede in ordine progressivo e nelle colonne le variabili. A matrice completata sono state calcolate le somme totali dei diversi codici di ogni variabile e sono stati realizzati gli incroci che apparivano maggiormente rilevanti. La tabella seguente mostra le frequenze e le percentuali delle singole variabili.

Tab. 9 Frequenze e percentuali delle variabili rilevate

VARIABILI	FREQUENZE	PERCENTUALI
1 sesso		
uomini	145	38
donne	233	62
2 classi d'età		
18 – 32	95	25
33 – 45	182	48
46 - 60	101	27
3 residenza		
centro	321	85
borghi e lido	46	12
dato non rilevato	11	3
4 stato civile		
coniugati	166	44
singoli	61	16
conviventi	59	16
divorziati	12	3
separati	61	16
singoli con figli	19	5
5 tipo di nucleo		
famiglie regolari (sposate e coab)	166	44
famiglie di fatto	59	16
nuclei monoparentali	92	24
6 scolarità		
analfabeta	20	5
legge e scrive	20	5
licenza elementare	114	30

licenza media	154	41
scuola superiore	56	15
laurea	4	1
non rilevato	10	3
7 professione		
disoccupati	333	88
occupati	45	12
8 abitazione		
proprietà	57	15
affitto privati	125	33
affitto enti pubblici	149	39
senza fissa dimora – precari	36	10
non rilevato	11	3
9 problematica		
malattia mentale	24	6
alcolismo	14	4
tossicodipendenza (malattie)	20	5
minoranze svantaggiate	70	19
famiglie di detenuti, ex detenuti	39	10
altro (malattia, difficoltà relazionali gravi, famiglie numerosse)	157	42
10 nucleo di convivenza		
presenza minori	255	68
assenza minori	62	16

Riporterò di seguito alcune tabelle che mostrano incroci tra variabili, a mio parere, maggiormente significative.

Tab. 10 Incrocio tra la variabile sesso e la variabile età.

SESSO

	UOMO	DONNA	TOTALE	%
18 – 32	24	71	95	25
33 – 45	66	116	182	48
46 – 60	55	46	101	27
TOTALE	145	233	378	
%	38	62		

Tab. n. 11 Incrocio tra la variabile abitazione e la variabile residenza.

(il dato della variabile abitazione non è stato rilevato su 11 schede.)

ABITAZIONE

	PROPRIE TA'	AFFITTO PRIVATI	AFFITTO PUB.	S.F.D. PRECARI	TOTALE	%
CENTRO	41	116	139	25	321	85
BORGHI LIDO	16	9	10	11	46	12
TOTALE	57	125	149	36	367	
%	15	33	39	10		

Tab. n.12 Incrocio tra la variabile titolo di studio e la variabile età**TITOLO DI STUDIO**

	analfab eta	Legge scrive	Lic. Elem.	Lic. media	Scuola Sup.	laurea	Non Rilev.
18-32	6	5	21	43	18	0	2
33-45	8	5	49	83	33	3	1
46-60	6	10	44	28	5	1	7
TOT.	20	20	114	154	56	4	10
%	5	5	30	41	15	1	3

Osservate frequenze particolarmente significative nelle prime tre suddivisioni della variabile titolo di studio, ho ritenuto opportuno aggregarle per mostrare il dato numerico delle persone caratterizzate da un grave svantaggio.

Tab. n 12 bis Incrocio tra la variabile titolo di studio e la variabile età**TITOLO DI STUDIO**

	ANALFABETA, LEGGE E SCRIVE LICENZA ELEMENTARE	%
18 - 45	94	25
46 - 60	60	16
TOTALE	154	41

2.3 Risultati della ricerca e riflessioni.

L'obiettivo della ricerca era far emergere alcune caratteristiche dei richiedenti assistenza economica per aprire una piccola finestra sul mondo della povertà a Latina. Sicuramente la ricerca non è generalizzabile, manca di possibilità di confronti negli anni e quindi rappresenta unicamente una fotografia del campione in un contesto spazio temporale definito. Credo sia, comunque utile per iniziare a conoscere chi si rivolge all'ufficio cittadini in stato di bisogno del comune di Latina e forse tentare qualche piccola ipotesi di relazioni tra variabili alla ricerca delle cause che facilitano l'instaurarsi di situazioni che conducono alla povertà. Forse potrebbe aiutarci ad iniziare una riflessione su possibili riorganizzazioni del servizio soprattutto nell'ottica di sostituire un processo di promozione e di interventi di politica attiva ad un processo negativo di assistenzialismo e degli effetti perversi che vi sono collegati.

Per l'esposizione dei risultati inizierò dai dati relativi alla tipologia anagrafica dei richiedenti; il resoconto proseguirà con i dati sulla scolarità, la zona di residenza e il tipo di abitazione per concludersi con il tipo di problematiche maggiormente presenti.

La tipologia dei richiedenti ci mostra un 62% appartenenti al sesso femminile, prevalentemente in età compresa tra i 18 e i 45 anni. La fascia d'età, d'entrambi i sessi, più rappresentata, con il 48%, è quella tra i 33 e i 45 anni, dividendosi equamente su un 25% nelle altre due fasce. Il 68% dei richiedenti è inserito in un nucleo familiare in cui sono presenti minori, confermando il legame tra l'aumento del bisogno e la presenza di bambini, che ormai, mi sembra, è accettata a livello nazionale visto l'attenzione del governo per le famiglie numerose. Tali nuclei per il 60% sono composti da entrambi i genitori di cui il 44% sposati regolarmente mentre il 16% sono le coppie conviventi. I nuclei monoparentali, formati da un solo adulto e almeno un minore in cui sono comprese le categorie anagrafiche dei separati di fatto, separati legali, divorziati e singoli con figli, sono il 24% del campione totale. I singoli, uomini o donne rappresentano il 16%.

Questi dati mostrano un rapporto coerente con la popolazione che, come abbiamo visto nel 1° paragrafo di questo capitolo, a Latina è prevalentemente formata da nuclei familiari, risultando i singoli meno di un terzo del totale. La presenza massiccia dei coniugati riflette, anche questa in modo coerente, quella che appare la situazione della provincia di Latina, che nella regione detiene il più alto tasso di nuzialità (nota a) e il più basso di divorzialità.

Nell'area della scolarità, abbiamo il dato, a mio avviso, più preoccupante che emerge dalla ricerca, quello relativo all'analfabetismo di soggetti giovani che sono precocemente usciti dal circuito scolastico senza raggiungere quel minimo di conoscenze indispensabili per un libero accesso all'informazione e per una piena partecipazione alla vita sociale. (nota b) Ben il 10% del campione è risultato totalmente analfabeta o in possesso dei primi rudimenti della lettura e scrittura, e comunque privo di qualsiasi titolo di studio. Il 41% del campione totale si situa tra l'analfabetismo completo e la licenza elementare che, comunque, è stato riportato nei fascicoli, non sempre determina la piena capacità di lettura e scrittura della persona. Mi sembra significativo e preoccupante il dato sul titolo di studio che mostra una percentuale decisamente maggiore di analfabeti e possessori della sola licenza elementare nella fascia giovane adulto 18-45 anni, piuttosto che nella fascia 46-60 anni, come invece emerge dai dati diffusi da parte del Cede , centro europeo dell'educazione, sullo stato dell'analfabetismo e in genere sulla cultura della popolazione adulta italiana. (nota c)

Il dato sul luogo di residenza conferma quanto ipotizzato dato il tipo di servizio centralizzato e la scarsa informazione alla cittadinanza: ben l'85% dei richiedenti risulta residente nel centro della città mentre solo il 12% abita nei borghi o al lido di Latina, mal servito da mezzi pubblici e distante circa 10 Km dal servizio. Improprio l'ipotesi di mancanza di poveri nei borghi o al lido dove addirittura è stato censito dal servizio una zona di tre strade parallele divenute ormai da più di un decennio un luogo

fortemente degradato a seguito di numerosi espropri di ville abusive mai demolite e divenute una sorta di zona franca, dove famiglie povere, di immigrati o nazionali emarginati e con problemi, ha trovato domicilio stabile non dovendo sostenere spese di affitto o altre tasse.

Anche il tipo di abitazione dei residenti appare significativa per la comprensione del fenomeno. Il 40% dei richiedenti è regolarmente assegnatario di alloggio in edilizia pubblica, con affitti inferiori, mediamente, alle 100.000£ mensili, in parecchi casi con anni di morosità pregressa. Questo dato conferma come la risoluzione di singole necessità anche primarie come l'abitazione, di per sé non aiuta le persone in un percorso di autonomia anzi spesso stigmatizza la persona che entra nel circuito assistenziale annullando qualsiasi propria capacità creativa.

Il 33% dei richiedenti risiede, invece, in alloggi in affitto da locatori privati, con affitti molto onerosi che incidono pesantemente sul reddito precario ed occasionale di tali nuclei. Per questi la motivazione principale del ricorso all'assistenza pubblica è nella maggior parte dei casi l'impossibilità di sostenere le spese per l'alloggio.

Il 15% dei richiedenti è proprietario dell'alloggio in cui abita, per lo più piccoli imprenditori falliti o operai rimasti senza lavoro e ricollocazione a seguito della chiusura di diverse fabbriche della zona nell'ultimo decennio (nota d), molti di questi hanno ancora rate di mutuo da pagare per l'alloggio e si trovano nella triste condizione di dover ricorrere all'assistenza economica comunale e dover, nello stesso tempo, pagare le tasse comunali al fine di evitare pignoramenti.

Solo il 10% dei richiedenti è risultato in situazioni alloggiative precarie o addirittura senza dimora. Tra i precari troviamo famiglie che hanno occupato abusivamente palazzine non agibili o appartamenti vuoti dell'istituto autonomo case popolari (nota e). Discorso a parte merita l'argomento dei senza fissa dimora in realtà rappresentati da poche unità tra i richiedenti aiuto economico, infatti per la maggior parte, soprattutto presenti nelle campagne, trattasi di persone immigrate clandestinamente

che non chiedono aiuti al servizio e di cui si ha conoscenza unicamente per le azioni di polizia che ciclicamente fa azioni di forza lungo i canali che percorrono la periferia della città demolendo le precarie abitazioni in cartone e lamiera che puntualmente riemergono dopo poco. Pochi i casi di nazionali senza fissa dimora, fortemente degradati a causa dell'alcolismo o della droga o malattia mentale.

Emerge dalla ricerca che la problematica presentata dall'88% dei richiedenti è la disoccupazione, ovvero la totale assenza di un reddito mensile certo. Nella quasi totalità dei nuclei una o più persone svolgono lavoro 'in nero', ruotando in quel mercato di lavoro domestico e di servizi, sommerso e precario, di difficile quantificazione. La disoccupazione della quasi totalità dei richiedenti e dei familiari è un dato documentato (nota f) probabilmente legato alla crisi occupazionale della provincia ed alla scarsa qualificazione dei soggetti. Il 12% dei richiedenti è risultato invece occupato a tempo parziale, stagionale in campagna o assunto con contratto a 4 ore presso ditte di servizi, supermercati, fast food, con un reddito, la maggior parte delle volte, fortemente insufficiente a garantire un livello di vita adeguato alla famiglia. E' emersa la realtà, statisticamente significativa, di persone di una fascia d'età tra i 46 e i 60 anni licenziate dopo anche 20 e più anni di lavoro con versamenti contributivi insufficienti per la pensione e con problemi di ricollocazione lavorativa.(nota g)

Il 42% dei richiedenti, oltre il problema strettamente economico, ha manifestato problematiche specifiche quali malattie inaspettate di alcuno dei membri, difficoltà relazionali gravi di coppia o genitori figli, lutti.

Il 19% del campione apparteneva a minoranze svantaggiate quali nomadi o immigrati, all'incirca divisi in parte uguali con una leggera superiorità di famiglie di etnia zingara. A Latina non esistono campi sosta autorizzati, vengono tollerati 3 insediamenti di sinti, nella maggior parte giostrai, per lo più stanziali a parte qualche famiglia che durante l'estate segue il calendario delle feste di paese. La loro situazione abitativa è drammatica: roulotte fatiscenti nella maggior parte dei casi e baracche

provvisorie, redditi accertabili del tutto inesistenti, in maggioranza riescono a sopravvivere con la raccolta di ferro e la vendita da parte delle donne di centrini e piccole piante. Tra gli zingari è presente in città un numeroso gruppo di famiglie rom, più di 70 nuclei legati a tradizioni, usi e costumi propri, tutte stanziali, assegnatarie di alloggi popolari o case di proprietà. L'integrazione è ancora più difficile che per i sinti, alcuni dei quali stimati giostrai, addetti alle pulizie, restauratori.

La minoranza rom, pur eterogenea per livello economico, infatti vi troviamo commercianti di cavalli, autovetture, usurai e nuclei poverissimi, è caratterizzata da una scarsa scolarizzazione soprattutto delle bambine e delle donne che vengono ritirate dalla scuola al primo ciclo mestruale; molti sopravvivono con attività illecite ed è altissimo il numero dei giovani con problemi di giustizia. Molte le donne dedite all'accattonaggio. I rom denunciano la propria situazione di esclusi dal contesto sociale, stigmatizzati come ladri e persone di cui non fidarsi, nella maggioranza continuano a 'sposarsi' tra consanguinei.

Il 10% dei richiedenti hanno motivato la richiesta per problemi in ordine alla giustizia, pregiudicati che non riescono ad inserirsi nel mondo del lavoro, famiglie di detenuti rimaste prive del capofamiglia arrestato. Non ci sono progetti specifici di reinserimento lavorativo se non per ex detenuti con problemi di ex tossicodipendenza. Da qualche anno c'è infatti un progetto in collaborazione con una cooperativa sociale per il reinserimento lavorativo di ex tossicodipendenti che abbiano terminato il percorso terapeutico di riabilitazione.

Emerge dalla ricerca, infine, che il 6% dei richiedenti ha motivato la richiesta dichiarando problemi di malattia mentali nel proprio nucleo. Non più di 4 richiedenti, essi stessi pazienti psichiatrici, sono stati aiutati loro stessi a presentare la richiesta. Nella maggior parte dei casi si tratta di nuclei fortemente conflittuali, dove si sommano diversi problemi: abitativi, economici, relazionali e molto spesso una tenace resistenza ad inserirsi nei

programmi del locale centro di salute mentale, compresa la non accettazione della terapia farmacologica.

Dalla ricerca è palese l'eterogeneità delle problematiche presentate, che richiederebbero programmi pensati ed integrati con altri settori e servizi con i quali non sempre, invece, l'operatore sociale riesce a trovare una modalità di lavoro anche solo coerente, non essendoci protocolli né prassi metodologiche approvate istituzionalmente, né prassi consolidate e condivise. Sono rari i fascicoli nei quali è stata annotata una progettualità che, oltre l'utente, veda coinvolti gli altri settori dei servizi sociali. Più spesso sono stati documentati riferimenti al privato sociale, contatti con associazioni, invii a gruppi di volontariato, segnalazioni e relazioni da e per forze locali impegnate nel contrasto alla povertà.

_____ *note*

(nota a : fonti ISTAT)

(nota b : per gli immigrati si è proceduto alla rilevazione del grado di scolarità conseguito nel proprio paese, trascurando la più o meno conoscenza della scrittura della lingua italiana)

(nota c : si fa riferimento ai dati riportati nella rivista trimestrale a cura del ministero della pubblica istruzione, collana Studi e documenti 88 – L'educazione permanente degli adulti – Roma 1999 – Le Monnier, nella quale è riportata l'indagine sulle competenze alfabetiche della popolazione adulta in alcuni paesi europei promossa dall'Ocse, organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico)

(nota d : la zona di Latina, anche a seguito dell'interruzione delle sovvenzioni della cassa del mezzogiorno, ha visto nell'ultimo decennio la progressiva chiusura di fabbriche e stabilimenti: il calzaturificio, lo zuccherificio che lavorava le barbabietole da zucchero, la Rossi sud, la Good Year nel 1999)

(nota e: famosa in città la situazione dell'ex albergo villa Flora, chiamato l'ex manicomio, lasciato in stato di abbandono da più di un decennio ed

abitato stabilmente e abusivamente da decine di famiglie e sbandati alla ricerca di un alloggio gratuito).

(nota f : nel 1997 ai richiedenti ed a tutti i componenti non studenti o disabili, era richiesto il certificato storico di disoccupazione)

(nota g : in appendice è riportata la situazione della disoccupazione divisa per fasce d'età, dati dell'ufficio di collocamento di Latina)

3° CAPITOLO Le risorse territoriali

Nella scelta e nell'analisi delle risorse territoriali, argomento di questo capitolo, ho seguito il concetto dell'uguale titolarità, pur nel rispetto delle diverse funzioni e nella valorizzazione delle differenze, dei vari sistemi componenti la comunità territoriale.

Ritengo, infatti, che tutti questi soggetti, del non profit privato, del non profit pubblico, del for profit, degli individui e delle famiglie, sono chiamati a partecipare alla definizione e gestione delle azioni attraverso cui si rendono fruibili i diritti sociali delle persone e ovviamente ciò vale anche per l'introduzione e la gestione nel nostro sistema sociale dell'istituto del RMI.

La concertazione tra le parti rende possibile giungere ad accordi e patti territoriali per lo sviluppo sociale in una logica di rete. Ma un dialogo costruttivo non può che prendere l'avvio da una conoscenza delle regole e delle prassi costituenti ogni sistema.

Per mancanza di tempo non approfondirò tutti i settori, ognuno dei quali, credo, meriterebbe uno studio apposito, ma accennerò qualcosa per alcuni di essi il cui approfondimento mi è sembrato più facilmente accessibile.

3.1 Organizzazione dei servizi sociali comunali.

Nell'ordinamento degli uffici e dei servizi, approvato in consiglio comunale il 26/07/95, è evidente la scelta di suddivisione dell'ente su quattro livelli, ovvero, in settori, per aree e finalità omogenee, con ulteriori articolazioni in servizi, unità operative complesse e unità operative semplici. Si tratta di una suddivisione rigida delle competenze e delle dipendenze gerarchiche che non favorisce momenti di integrazione e coordinamento tra i vari settori come, per esempio, nell'organizzazione di tipo dipartimentale secondo il cui modello, decisamente più funzionale per il settore sociale, si è ultimamente riorganizzata la regione Lazio. (nota a)

Infatti l'accorpamento dei settori in aree funzionali, omogenee per obiettivi, previste dall'ordinamento e denominate “aree funzionali interdisciplinari di coordinamento delle attività dei settori”, avviene con atto monocratico del sindaco con lo stesso atto di conferimento d'incarico funzionale e segue logiche scarsamente efficaci.

Nell'8° settore, denominato “ servizi socio-culturali” troviamo i servizi di seguito riportati, (nota b) quali: pubblica istruzione, biblioteca, università, farmacia comunale, sport tempo libero e quale 2° servizio il “ segretariato sociale” (sic!) al quale è preposto un dirigente di segretariato sociale ex 1° q.D. (vacante). Gerarchicamente dipendenti una 1° e 2° unità operativa complessa rispettivamente “segreteria del segretariato sociale” e “ servizi assistenziali e sociali e rapporti con le cooperative sociali” entrambe con capo uoc di 8° livello (in realtà solo nella 2° uoc presente) e 3 applicati amministrativi di vari livelli. In pianta organica è riportato come capo uoc della 1° unità operativa complessa uno psicologo (vacante). Gerarchicamente dipendente dalla 2° uoc troviamo 2 unità operative semplici denominate rispettivamente “ assistenza sociale” e “ centro anziani – via veneto autogestione”. La 1° uos, funzionalmente dipendente da un capo uos (vacante) è organizzata in 6 uffici corrispondenti ad ambiti di disagio o servizi specifici di seguito riportati:

a) assistenza sociale

- b) handicap e disagio mentale
- c) rapporti con il volontariato
- d) assistenza domiciliare
- e) centro sociale Latina scalo
- f) servizio anziani

In ogni ufficio è prevista la presenza di assistenti sociali, una o più, per un totale di 8 unità più 3 amministrativi con varie funzioni. In realtà sono presenti 7 assistenti sociali di ruolo, ognuna nominata responsabile del procedimento per gli atti dell'ufficio di competenza, più 2 assistenti sociali a convenzione esterna e nessun amministrativo.

Nella 2° uos denominata “ centro anziani - via veneto” troviamo in pianta organica un capo uos (vacante) 3 amministrativi, di cui 1 solo presente, 1 assistente sociale. Gli uffici che vi fanno capo sono:

- a) servizio sociale via budapest (chiuso da anni)
- b) cittadini in stato di bisogno
- c) immigrati ed extracomunitari.

Il funzionigramma del servizio “ segretariato sociale” è coerente alla confusione organizzativa dello stesso riportata nell'ordinamento. Vengono riportate tutte, e unicamente, le funzioni assistenziali pensabili e immaginabili rigorosamente suddivise per categorie e quali erano prima della soppressione degli enti negli anni '70!

Recentemente è stato organizzato con decreto del sindaco, all'interno del servizio, un ufficio “ maternità e nuclei numerosi” in attuazione delle recenti disposizioni che dovrà essere regolamentato a breve.

Mi è sembrato importante illustrare la struttura organizzativa del comune nell'ambito dei servizi sociali perché offre un quadro oggettivo della cultura politico amministrativa sull'argomento e spiega le difficoltà, ma anche l'urgente necessità, di una sua riorganizzazione funzionale al ruolo del comune quale garante della risposta ai bisogni sociali della comunità che rappresenta.

Nel concreto i vari uffici funzionano a compartimenti stagni non esistendo alcuna metodologia operativa programmata che ne coordini le attività. Il capo servizio preposto alla unità operativa complessa con funzioni di raccordo complessivo degli interventi in realtà svolge unicamente funzioni di controllo amministrativo per la legittimità degli atti. Ciò di fatto rende completamente autonomi gli assistenti sociali che privi di qualsiasi momento riconosciuto di confronto, oberati da carichi di lavoro indescrivibili, ‘navigano’ per proprio conto nel servizio o intervento assegnato.

Da un punto di osservazione degli utenti il servizio non appare di facile comprensione ed è necessaria una certa costanza, e bisogno, per districarsi nel labirinto di porte, tutte rigorosamente anonime. Non esiste un ufficio specificamente di segretariato sociale, di filtro, né un ufficio di semplice informazione, inesistente perfino un usciere. Il cittadino entrando, chiede a chi capita, molto spesso in segreteria e viene indirizzato secondo la richiesta, salvo poi essere rinviato ad un altro ufficio che tratta la specifica problematica.

Il servizio relativo alla gestione degli alloggi ed in genere alla problematica della casa compete ad un altro assessorato ed è organicamente inserito nell’11° settore nel servizio di “edilizia pubblica”. L’informagiovani, i problemi del lavoro e dell’occupazione sono nel 9° settore nel servizio “attività produttive”. Praticamente sono lasciati al singolo operatore le iniziative di raccordarsi in qualche modo con questi servizi.

In questa logica di intervento prettamente assistenzialistica, come già del resto riportato in un precedente paragrafo, in cui l’utente finisce per dipendere dall’intervento non programmato per un recupero delle sue potenzialità o attivazione delle reti di solidarietà, si assiste alla lievitazione costante, nel corso degli anni, del costo dell’intervento con notevoli problemi di bilancio.

note

(nota a : si fa riferimento alla legge regionale 1° luglio 1996, n.25. organizzazione interna del dipartimento interventi socio-sanitari educativi per la qualità della vita, ed alla deliberazione della giunta regionale 27 luglio 1999, n. 4113)

(nota b : l'8° settore comprende un primo servizio denominato “ utenti e fruitori enti collegati” con funzioni tra l'altro di ricerca e studio della domanda sociale purtroppo rimasto solo sulla carta.)

3.2 Il terzo settore: modalità statutarie di partecipazione delle associazioni, consulta.

Nell'ambito delle risorse sul territorio vorrei dare un quadro sintetico della situazione del terzo settore in città, sicuramente una risorsa viva e dinamica della comunità e per la stessa comunità, e dell'organizzazione tra questo e l'ente comunale.

Lo statuto del comune di Latina è stato modificato, in modo sostanziale nel titolo V sugli "Istituti di partecipazione", nel luglio 1997. (nota a) Nel precedente statuto vi era già espressa la volontà di favorire la formazione e partecipazione degli organismi a base associativa espressivi di realtà comunitarie rimandando ad un apposito regolamento la disciplina dell'istituzione del registro comunale delle organizzazioni nonché della consulta delle associazioni di volontariato, che è stato approvato con la deliberazione di consiglio comunale del dicembre 1995, la n.139. Tale regolamento, pur peccando di una certa confusione tra associazioni di volontariato e associazionismo autoreferenziale, (nota b) rappresenta comunque il primo tentativo di regolamentare i rapporti tra l'ente e le realtà del no-profit presenti in città. Il nuovo statuto comunale richiama sull'argomento, in parte, quanto espresso nel regolamento sul volontariato e sull'associazionismo del 1995 mantenendo, purtroppo, la stessa confusione riguardo le diverse forme associative, anzi in qualche modo legittimando quanto già di fatto operante, in modo non conforme all'articolo 2 dello stesso regolamento, ossia di iscrivere all'albo tutte le realtà associative richiedenti l'iscrizione presenti senza distinzione se non quella di essere costituiti da almeno tre anni, (nota c) criterio quest'ultimo decisamente incongruo con le norme regionali sull'argomento. L'articolo 73 dello statuto di fatto supera il regolamento sul volontariato, eludendo volontariamente la legge n.266 del 1991 sul volontariato e le relative norme regionali e richiamandosi esclusivamente alla legge n.17 del 25 gennaio

1982. Appare, quindi, necessario che l'ente si doti di un regolamento conforme al proprio statuto ma a tre anni dall'approvazione di questo, non circolano ancora proposte di modifica.

Le associazioni attualmente iscritte nel registro comunale , suddiviso in aree per ambito di intervento, sono 107 (nota d) e non rappresentano sicuramente l'intero panorama della realtà associativa del comune. Vi troviamo associazioni di volontariato iscritte nell'albo regionale, associazioni sportive e musicali, realtà ecclesiali quale gli scouts ed altro. La consulta comunale e la conferenza comunale biennale del volontariato sono gli strumenti di partecipazione consultiva delle organizzazioni di volontariato ma in realtà la prima si scontra con grosse difficoltà di funzionamento e la seconda non è stata ancora mai convocata.

I principali problemi di funzionamento della consulta, a mio avviso, vanno ricercati in una molteplicità di fattori tra i quali gioca sicuramente un ruolo significativo la confusione espressa dall'amministrazione comunale al riguardo della materia e l'incapacità di offrire strumenti concreti alla consulta per il suo funzionamento. (nota e) Non e' comunque trascurabile il fattore derivante da una certa incapacità dell'associazionismo locale di realizzare coordinamenti e collegamenti al proprio interno. Il volontariato e comunque l'associazionismo operante in città si presenta frammentato, incapace di esprimere idee e di assumere scelte al di sopra delle singole associazioni ed organismi e dei settori del loro specifico interesse, e questo appare un forte limite che rende poco credibile l'intero terzo settore nel rapporto con l'ente locale. Quest'ultimo , comunque, appare incapace di far proprio il valore della partecipazione trascurando iniziative di promozione in tal senso, lì dove assente, e spegnendo entusiasmi se presenti. (nota f)

Comunque, al di là dei limiti presentati, mi sembra che la realtà associativa operante in città offra un apporto notevole allo sviluppo della comunità, soprattutto per gli aspetti di promozione di uno stile di vita solidale e partecipativo. Sul territorio comunale gli unici 4 centri di

accoglienza residenziale, per immigrati, tossicodipendenti, donne con minori e barboni, sono gestiti da associazioni di volontariato. (nota g)

E' presente in città un'associazione di volontariato non iscritta nel registro comunale, coordinamento e laboratorio di formazione che raccoglie 26 tra realtà associative di ispirazione cristiana e caritas parrocchiali. (nota h)

Nell'ambito delle cooperative sociali, con sede a Latina, troviamo iscritte nel registro regionale 10 cooperative di cui 4 nel settore A 4 nel B e 2 nel C; (nota i) solo 3 di queste attualmente operative sul territorio della città in regime di convenzione con l'ente comunale per la gestione di servizi o interventi specifici.

Purtroppo non ci sono studi specifici sulla presenza del variegato mondo del 3° settore a Latina, da un anno circa è sorto un centro di servizi per il volontariato come previsto dalla legge relativa, ma non ha ancora prodotto informazioni utilizzabili al riguardo. Dal quadro brevemente riportato appare comunque evidente la necessità di creare tavoli di dialogo tra le realtà associative e l'ente locale riattivando la consulta e comunque prendendo consapevolezza dell'improcrastinabilità di promuovere forme di partecipazione che rimandino a tutti i settori della comunità l'importanza di lavorare per il bene comune.

note

(nota a: il nuovo statuto del comune è stato approvato con deliberazione del consiglio comunale 11 luglio 1997 n. 100, pubblicato sul bollettino regionale del 30.09.97 n.27, modificato in alcuni tratti con deliberazione del consiglio comunale del 29 febbraio 2000,n.11)

(nota b: il regolamento intitolato “ regolamento sul volontariato e sull'associazionismo” in realtà richiama negli articoli le norme nazionali e regionali sul volontariato, non esistendo all'epoca una norma specifica sull'associazionismo)

(nota c: infatti mentre per l'iscrizione all'albo regionale delle associazioni di volontariato sono sufficienti 6 mesi di costituzione dell'associazione, e questo dà diritto ad una piena partecipazione dell'organizzazione ai piani regionali, per l'iscrizione al registro comunale vengono richiesti 3 anni)

(nota d : il registro è articolato in 6 aree:

area sanitaria 11 associazioni, area di servizio sociale 12 associazioni, area civile-sociale-educativa 31 associazioni, area ecologica- ambientale e della fauna 11 associazioni, area culturale 31 associazioni.)

(nota e: le carenze più significative lamentate dal presidente della consulta sono la mancanza di una segreteria, di una sede e di mezzi anche semplicemente per convocare le associazioni).

(nota f : ci si riferisce, per esempio, alla trascuratezza con cui i cittadini e le organizzazioni e associazioni vengono coinvolte sulle varie modifiche allo statuto della città, che pure all'art.88 recita testualmente “ del contenuto del presente statuto sarà data la più ampia pubblicità a tutti i cittadini...,alle organizzazioni, alle associazioni...ai movimenti, al fine di verificarne la rispondenza effettiva alle attese ed ai bisogni della città” in realtà lo statuto non è stato mai divulgato, né inviato a chicchessia, restando pertanto il dibattito fermo all'aula consiliare.)

(nota g : nessuno dei centri è convenzionato con il comune, 2 centri sono gestiti da associazioni di immigrati sorte all'interno dei sindacati CISL e CGIL con finanziamento del fondo nazionale per gli immigrati, un centro è gestito da una confraternita nata all'interno della caritas diocesana, l'ultimo da un'associazione di volontariato iscritta nell'albo della regione Lazio quale ente ausiliario per le tossicodipendenze ma a 4 anni di attività non ha ancora mai ottenuto finanziamenti)

(nota h: l'associazione è denominata “Città solidale” ed ha come finalità prioritaria la promozione di una cittadinanza attiva attraverso l'impegno di lettura dei bilanci comunali e comunque una formazione popolare sui temi sociali, culturali e ambientali)

(nota i : la legge n.381/91 e successive integrazioni, stabilisce per le cooperative sociali tre tipi diversi di gruppi secondo la specificità delle stesse. Queste vengono suddivise in cooperative per la gestione dei servizi, cooperative per l'inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati e consorzi di cooperative)

3.3 Le famiglie.

Come abbiamo visto la realtà sociale della città è composta in stragrande maggioranza di famiglie che formano oltre il 70% della popolazione. E' difficile valutare il peso che queste occupano nelle politiche sociali e nello sviluppo della città al di là di quello espresso con il voto amministrativo.

La caratteristica della nostra popolazione è quella di essere maggiormente una popolazione, relativamente recente, di immigrazione interregionale che ha mantenuto forti legami e radici con il gruppo di appartenenza culturale. Abbiamo il gruppo dei veneti, dei giuliano-dalmati, dei siciliani, dei casertani, per citare alcuni dei gruppi più numerosi.

Interi borghi sono popolati in maggioranza da famiglie con una stessa radice di provenienza che facilita quindi il mantenimento di tradizioni, usi e costumi propri.

Diversi studiosi hanno definito Latina come un laboratorio vivente in relazione all'eterogeneità della popolazione, interessata nell'ultimo decennio da una progressiva nuova ondata migratoria dei paesi extracomunitari che ha portato la città ad essere la seconda nella regione per numero di immigrati extracomunitari, dopo Roma.

Probabilmente sia a causa dell'immigrazione relativamente recente sia la condizione non sempre facile di adattamento in un territorio inizialmente anche aspro e difficile, hanno permesso lo sviluppo e il mantenimento di forti legami familiari e solidaristici che si trovano ancora in parte presenti sia nel centro della città che nelle periferie. (le periferie a Latina non hanno niente a che vedere con quelle delle grandi città avendo caratteristiche più di micro villaggi)

La famiglia a Latina rappresenta sicuramente ancora una grossa risorsa, con capacità e creatività notevoli. Lo dimostrano le esperienze di autogestione di servizi nei periodi estivi a favore dei bambini, addirittura di una scuola di genitori autogestita già al 5° anno di attività.

Purtroppo le famiglie non trovano ancora rappresentanza propria al comune, né un assessorato specifico ed è sicuramente un grosso limite che disperde energie e tempi di realizzazione di un dialogo non frammentato o legato sempre e solo a specifici bisogni.

4° CAPITOLO Verso la costruzione di un sistema integrato di lotta alla povertà ed all'esclusione

4.1 Riflessioni conclusive

“ Questo intervento (il RMI) non costituisce l'ennesima forma di erogazione monetaria, caratterizzata in senso assistenzialistico, ma mira ad individuare e rimuovere fattori di disagio ed emarginazione attraverso la diagnosi dei problemi, la progettazione di un percorso e di un accompagnamento per i soggetti in difficoltà. O, meglio, per le famiglie in difficoltà, perché la valutazione della situazione economica e sociale e i conseguenti interventi di erogazione monetaria e di inserimento sociale e lavorativo devono sistematicamente legare i problemi e progettare le azioni nella dimensione *familiare*.

L'impostazione esposta comporta un'ulteriore radicale cambiamento. Un intervento progettuale non può che essere ideato e gestito sul territorio, e sono quindi le istituzioni locali che dovranno assumere le responsabilità, gestire le risorse finanziarie, qualificare le competenze professionali, coordinare servizi pubblici e del privato sociale, e imprese private.

Se oggi più del 90% della spesa socio-assistenziale consiste in trasferimenti gestiti dal livello nazionale, si comprende la radicalità del cambiamento nelle sue dimensioni istituzionali ed economiche e il forte impegno che occorrerà...anche per implementare sul campo istituti come il RMI.” (nota a)

Alla fine di questo studio mi ero riproposta di riflettere, facendo tesoro di quanto approfondito nei capitoli precedenti, sull'ipotesi, spero abbastanza prossima, di introduzione dell'istituto del RMI, e soprattutto nell'immaginare il processo di cambiamento che avrebbe inevitabilmente portato a Latina. Mi sembra che la citazione riassume con chiarezza e

sintesi la direzione e le nuove responsabilità che emergono nell'attuazione del RMI, che, del resto, si pongono in linea e coerenza con il lungo processo nazionale di costruzione di un sistema di autonomie locali voluto dalla costituzione e attuato dalle riforme avute negli anni '90 .

In tutti i paesi della comunità europea ed appare confermato già dai pochi dati rilevati sul nostro territorio, la povertà assume un aspetto multidimensionale, complesso, legato a problemi che appaiono ormai strutturali per le nostre società quale la disoccupazione e la creazione di significativi gruppi di persone e famiglie, per diversi motivi, esclusi e relegati ai margini del contesto sociale.

Non si può non considerare la carenza, localmente, di una consapevolezza politica, della necessaria evoluzione dell'intervento attuale di sostegno economico, dal carattere assistenzialistico, verso una logica non solo redistributiva ed equa ai bisogni che intende garantire, ma anche considerata e gestita quale possibile mezzo di crescita, di sviluppo, della persona e della famiglia. Con ovvie connessioni e ripercussioni su tutto il sistema comunitario.

Immaginare l'avvio dell'istituto del RMI nella città di Latina così come disciplinato dal decreto legislativo n.237/98 (nota b) sottintende una organizzazione necessariamente complessa e multidimensionale che richiede, per prima cosa, una ridefinizione della pianta organica e delle funzioni dei settori e degli uffici del comune.

Mi sembra che, in ambito europeo e nazionale, gli approfondimenti sulle cause e sui mezzi di contrasto alla povertà siano concordi nel ritenere l'ambito locale quale giusto contesto per l'organizzazione e la gestione del RMI. Tale organizzazione non può che essere contingente al sistema ambiente nel quale viene avviato l'intervento.

Mi appare rafforzata l'idea iniziale di vedere nel RMI, così come definito nel decreto legislativo 237/98 una potenzialità di rinnovamento per le politiche di contrasto al degrado dell'uomo, singolo o nel complessivo nucleo familiare, che per essere colta richiede, comunque, l'interesse e

l'attivazione di operatori qualificati e l'avvio di processi di riflessione e consapevolezza in tutti i soggetti prevedibilmente coinvolti.

“ Il Comune rappresenta la comunità locale e ne promuove lo sviluppo” recita la legge di riforma delle autonomie locali, la legge n.142/90, e, mi sembra, assuma un particolare significato anche per le situazioni di svantaggio, di povertà e marginalità che devono finalmente trovare un'attenzione intelligente nelle politiche sociali locali. Pur restando in attesa di un provvedimento legislativo che comunque si prevede successivo alla legge quadro di riordino del sistema sociale, nel progetto di legge in discussione appare chiaro che le erogazioni di assegni economici andranno inseriti in un sistema integrato di interventi e servizi sociali.(nota c)

La priorità, mi sembra quindi, è quella di iniziare, almeno sul nostro territorio, ad investire maggiori risorse per imparare a programmare, iniziando da una sistematica lettura dei bisogni dei cittadini in difficoltà, in situazione di povertà ed esclusione, e di tentare diagnosi, adottando forme di consultazione e partecipazione nella consapevolezza che solo l'apertura al dialogo e a tutte le forme di concertazione possibili può rimandare alla comunità territoriale l'esigenza di trovare risorse e soluzioni. (nota d) Credo che il RMI debba inserirsi in un piano operativo più ampio, che preveda con molta creatività interventi di prevenzione e sensibilizzazione per favorire la reciprocità e la solidarietà nell'ambito della vita comunitaria; anche lì dove giustamente attuato, va scongiurato ogni possibile automatismo, monitorando sistematicamente eventuali effetti negativi di attrazione e di adattamento ai requisiti richiesti pur di accedervi.

Sicuramente non sarà la norma, anche se scritta e obbligatoria, a rendere capaci di fare del RMI un intervento di politica attiva, mi sembra che la “ storia” del servizio sociale a Latina evidenzia la capacità dei servizi di riprodurre interventi per categorie e prettamente assistenziali anche in contesti normativi che comunque permettevano già un'evoluzione in tal senso. Rimane, comunque a mio parere, importantissimo lo stimolo al cambiamento culturale che il riconoscimento legislativo del diritto del

cittadino ad un reddito minimo garantito, confermando il suo valore in quanto persona, può portare in tutti gli ambiti della nostra società.

La scelta dei possibili criteri gestionali di tale istituto, inserendosi comunque in un sistema valoriale e organizzativo di un contesto territoriale specifico, può far ipotizzare vari sviluppi di progresso della comunità sociale di Latina, che, spero, vengano approfondite in altri studi.

note

(*nota a : Emanuele Ranci Ortigosa “ La sfida delle riforme” Prospettive sociali e sanitarie, anno xxx 15 gennaio 2000*)

(*nota b : considero in particolare l’articolo 1 del decreto legislativo n. 237/98*)

(*nota c :articolo 2, comma 2 e 3 progetto di legge n.4931*)

(*nota d : mi riferisco a quell’insieme di provvedimenti legislativi, Legge n.662/96, L.n.59/97, L.n.127/97, L.191/98, decreto Lgs. n. 112/98, che hanno introdotto con forza il passaggio dallo stato assistenziale attuale ad uno stato sociale moderno e che pone tra gli obiettivi del cambiamento la cultura della responsabilità dentro ad una comunità solidale.)*

Bibliografia

TESTI E MONOGRAFIE

- Ballarino T. “Lineamenti di diritto comunitario” Cedam, 1997.
- Campanini A. “Servizio sociale e sociologia: storia di un dialogo” Lint, 1999.
- Caringella F. “Il procedimento amministrativo” Edizioni giuridiche simone, 1998.
- Caritas italiana “Osservatorio delle povertà” Quaderno n.42, 1991.
- Cicinelli S. “Guida ai finanziamenti per il non profit e alla creazione dell’impresa sociale” ASVI associazione Primo Sole, 1999.
- Commissione di indagine sulla povertà e sull’emarginazione (su incarico di):
 - “Verso una politica di lotta alla povertà. L’assegno per i figli e il minimo vitale” 1995.
 - “Le politiche sociali contro l’esclusione sociale” 1996.
 - “Valutazione dell’efficacia di interventi pubblici contro la povertà: Questioni di metodo e studi di casi” 1997.
 - “Povertà ed istruzione: alcune riflessioni ed una proposta di indicatori” 1997.
 - “La spesa pubblica per l’assistenza in Italia” 1997.
(Presidenza del consiglio dei ministri – dipartimento per l’informazione e l’editoria)
- Comune di Roma – Assessorato alle politiche Sociali “La comunità locale per contrastare l’emarginazione” Atti del 1° forum cittadino del 3° settore, 22-23 settembre 1997.
- Corbetta P. “Metodologia e tecniche della ricerca sociale” Il Mulino, 1999.
- Dal Pra Ponticelli M. “Lineamenti di servizio sociale” Astrolabio, 1987.

- Falbo E. “ La valutazione di qualità nei servizi alla persona” Colletti a san Pietro, 1998.
- Ferrario F. “ Le dimensioni dell’intervento sociale” Nis, 1997.
- Maggian R. “ I servizi socio assistenziali. Standard regionali, regolamenti, esperienze” Nis, 1990.
- Maggian R. “ La politica sociale verso l’integrazione europea” Carrocci, 1993.
- Massera A. “ Ordinamento comunitario e pubblica amministrazione” Il Mulino, 1994
- Motta M., Mondino F. “ Progettare l’assistenza. Qualità e diritti nei servizi” Carrocci, 1994.
- Negri N. e Saraceno C. “ Le politiche contro la povertà in Italia” Il Mulino, 1996.
- Tavazza L. “ Il volontariato nella transizione” Supplemento n.10/97 Rivista del volontariato.
- Zanini G. “Le prestazioni sociali agevolate e l’indicatore di situazione economica equivalente” Maggioli, 2000.

ARTICOLI

- Campedelli M. “ Verso pratiche di welfare municipale” in Animazione sociale – gruppo Abele, n.6/7 1996
- Branca P. “ Il potere nella comunità locale tra coinvolgimento e partecipazione” in Animazione sociale – gruppo Abele, n.10 / 1996.
- Chiesa S. “ Integrazione dei servizi sociosanitari” in Prospettive sociali e sanitarie, anno XXX n.12 /1° luglio 2000.
- Dalla Mura F. “ Procedure amministrative, mali istituzionali e partnership in funzione della qualità dei servizi” in Quaderni del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l’infanzia e l’adolescenza, n.15/2000, pag. 119-150.

- Dalla Mura F. “ I servizi sociali in attesa della legge quadro” in Rivista del centro nazionale di documentazione ed analisi per l’infanzia e l’adolescenza, anno 1/n.1, pag. 19-29.
- Dugone S. “ I piani di zona, strumenti per politiche di comunità” in Appunti sulle politiche sociali – gruppo solidarietà - 118, n.5/98, pag. 4 – 8.
- Mondino F. “ Ripensare l’integrazione” in Appunti sulle politiche sociali – gruppo solidarietà - 118 n.5/98, pag. 2-3.
- Ragaini F. “ Importanti modifiche al ricometro” in Appunti sulle politiche sociali – gruppo solidarietà - 128 n.3/2000, pag.10-12.
- Ranci Ortigosa E., Pasquinelli S., Mesini D. “ Valutazione della sperimentazione del Rmi” in Prospettive sociali e sanitarie, anno XXX n.14 1-15 agosto 2000.
- Salomon L. M.“ Il settore non-profit e il futuro del welfare state” in Rassegna di servizio sociale n.3/98, pag. 84-91.
- Trevisan C.“ Che cosa prevede per i servizi sociali il DL 112/98 sul decentramento?” in Rassegna di servizio sociale n.3/98, pag. 103-104.

RICERCHE – MINISTERO DELL’INTERNO

direzione generale dei servizi civili

- “ Integrazione dei servizi sociali e sanitari” studio condotto dall’Istituto per la ricerca sociale (IRS), 1985
- “ La comunità solidale in Europa, dal welfare state al welfare community” ricerca condotta dalla Labos, 1994.

RELAZIONI – STUDI – COMUNICAZIONI

DA VARI SITI VISITATI

Commissione Europea - www.europa.eu.int/comm/index_en.htm

Presidenza del Consiglio dei Ministri - www.palazzochigi.it

Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione –
www.affarisociali.it/servizi/poverta/default.htm

Gruppo Solidarietà - www.comunejesi.ancona.it/grusol

- Relazione della Commissione europea sull'attuazione della raccomandazione 92/441/CEE del 24 giugno 1992.
- Libro verde sulla politica sociale europea. Opzioni per l'Unione. COM (93) 551 def.
- Libro bianco: politica sociale europea, una via da seguire per l'Unione. COM(94) 333 def.
- Programma d'azione sociale (1998-2000) COM (98) 259 def.
- Rapporti della commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione: la povertà in Italia nel 1993 e nel 1994; la povertà in Italia nel 1995; la povertà in Italia nel 1997.
- Notiziari della commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione: i “fax povertà” tra cui alcuni dossier sul “reddito minimo” dell'EAPN – European Anti Poverty Network.
- Alcune relazioni sulla sperimentazione del RMI curate dall'Ufficio RMI – Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento affari sociali – via Veneto 56 RM – e-mail: rmi@affari sociali.it