

**Le prestazioni assistenziali monetarie non  
pensionistiche**

Simona Spirito

# INDICE

## Premessa

## Parte I: Definizioni e classificazioni di assistenza

### Capitolo 1: I sistemi di classificazione internazionali e nazionali

1. IL SISTEMA EUROPEO DEI CONTI NAZIONALI E REGIONALI (SEC '95)
2. Il Sistema dei Conti Nazionali (SNA '93)
3. Il Sistema Europeo di Statistiche integrate della Protezione Sociale (SESPROS '96)
4. La classificazione funzionale delle spese dello Stato (COFOG)
5. La classificazione delle attività economiche (ATECO '91)
6. Il Sistema di classificazione delle prestazioni monetarie non pensionistiche (SCPM)

## Parte II: Le prestazioni assistenziali monetarie non pensionistiche presenti nel contesto istituzionale italiano

### Capitolo 1: Le prestazioni assistenziali monetarie non pensionistiche

#### Capitolo 2: La normativa nazionale

1. L'indicatore della situazione economica (ISE)
2. La legge 8 novembre 2000, n.328

#### Capitolo 3: Le prestazioni assistenziali monetarie non pensionistiche regolate dalle leggi nazionali

1. La funzione malattia  
*Gli interventi a sostegno dei soggetti affetti da tubercolosi*
2. La funzione famiglia  
*L'assegno di maternità*  
*L'assegno ai nuclei familiari con almeno 3 figli minori*  
*Gli assegni familiari del vecchio tipo*
3. La funzione esclusione sociale  
*Il reddito minimo di inserimento (RMI)*

#### Capitolo 4: La normativa a livello locale

1. Le leggi regionali di riordino dell'assistenza
2. L'assistenza monetaria non pensionistica regolata dalle leggi regionali. Il caso del Lazio, dell'Emilia Romagna, delle Marche e della Toscana
  - 2.1. L'assistenza economica  
*Regione Lazio*  
*Regione Emilia Romagna*  
*Regione Marche*  
*Regione Toscana*
  - 2.2. La formazione professionale  
*Regione Lazio*

*Regione Emilia Romagna*

*Regione Marche*

*Regione Toscana*

3. Gli interventi di assistenza economica nei comuni

4. Altri provvedimenti comunali

4.1. Comune di Bologna

4.2. Comune di Torino

4.3. Comune di Pesaro

4.4. Comune di Firenze

4.5. Comune di Roma

4.5.1. Delibera n. 154/1997: Regolamento “Interventi per il sostegno al nucleo familiare e alla singola persona: progetto di intervento globale”

## PREMESSA

Questo documento rientra in quel filone di ricerche, sviluppate in ambito ISTAT, la cui finalità è la revisione e l'ampliamento delle basi informative statistiche sulla previdenza e l'assistenza sociale. Tale processo ha come obiettivo finale la costruzione di un Sistema Integrato delle Statistiche sull'Assistenza e la Previdenza sociale (SISAP).

Il SISAP ha il compito di fornire un quadro statistico integrato degli interventi previdenziali ed assistenziali a favore delle famiglie, utilizzando le definizioni e le classificazioni statistiche contenute in due sistemi di classificazione: il Sistema Europeo dei Conti Nazionali e Regionali (SEC '95) e il Sistema Europeo di Statistiche integrate della Protezione Sociale (SESPROS '96). Il SISAP comprende tre moduli: il sistema pensionistico, le prestazioni monetarie non pensionistiche, i servizi socio assistenziali.

I primi risultati del processo di costruzione del SISAP hanno visto lo sviluppo di:

1. un sistema di classificazione delle prestazioni pensionistiche (SCPP)<sup>1</sup>, del regime obbligatorio e di quello complementare, omogeneo con le definizioni del SESPROS '96 e del SEC '95;
2. un sistema di classificazione delle prestazioni monetarie non pensionistiche (SCPM)<sup>2</sup>, in base alle funzioni individuate nel SESPROS.

Il presente lavoro s'inserisce nel secondo modulo del SISAP "le prestazioni monetarie non pensionistiche" con particolare riguardo ai trasferimenti assistenziali. Gli obiettivi del lavoro sono:

1. enumerare e classificare le più recenti leggi regionali di spesa, in materia di interventi monetari assistenziali a favore delle famiglie;
2. individuare i sistemi informativi degli enti territoriali che erogano prestazioni monetarie assistenziali, con particolare riguardo al Comune di Roma.

---

<sup>1</sup> Cfr. E. Baldacci e G. Milan - "La classificazione delle pensioni per funzione e centro di spesa: metodologia e definizioni" - Collana documenti ISTAT n.19/1997 e F. Ceccato - "Il sistema di classificazione delle prestazioni pensionistiche (SCPP)" - Collana documenti ISTAT n.19/1998.

<sup>2</sup> Cfr. P. Consolini (2000) - "Le prestazioni sociali non pensionistiche: aspetti istituzionali e classificazioni statistiche" - Collana documenti ISTAT n.2/2000 e P. Consolini e R. De Carli - "Le prestazioni sociali non pensionistiche: definizione di unità di analisi, esame delle fonti statistiche, rappresentazione del dato statistico" (2000).- mimeo ISTAT (versione provvisoria).

**PARTE I:**

**DEFINIZIONI E CLASSIFICAZIONI DELL'ASSISTENZA**

## 1. I SISTEMI DI CLASSIFICAZIONE INTERNAZIONALI E NAZIONALI

In letteratura non esistono criteri univoci ed omogenei per la definizione e la classificazione dell'Assistenza. Di seguito, saranno illustrati i sistemi di classificazione comunemente adottati a livello nazionale ed internazionale in tema di protezione sociale e di assistenza.

### 1. Il Sistema Europeo dei Conti Nazionali e regionali (SEC '95)

Nell'ambito del SEC '95 le prestazioni assistenziali sono individuate all'interno delle prestazioni sociali, costituite «dai trasferimenti in denaro o in natura alle famiglie, finalizzati a sgravare queste ultime dall'onere finanziario rappresentato da numerosi rischi o bisogni».

I rischi e i bisogni che rientrano nel campo della protezione sociale sono così elencati:

1. malattia,
2. invalidità,
3. malattie professionali o infortuni sul lavoro,
4. vecchiaia,
5. superstiti,
6. maternità,
7. famiglia,
8. promozione dell'occupazione,
9. disoccupazione,
10. abitazione,
11. istruzione,
12. indigenza.

Le prestazioni sociali possono essere classificate secondo la natura dell'ente erogatore e secondo la loro tipologia.

In base alla prima classificazione si distingue tra:

- trasferimenti effettuati dai sistemi di sicurezza sociale (sistemi che ricevono contributi, coprono l'intera collettività e sono imposti e controllati da unità delle amministrazioni pubbliche);
- trasferimenti effettuati dai sistemi privati di assicurazione sociale con e senza costituzione di riserve (sistemi che ricevono contributi e sono organizzati dalle imprese per conto dei loro dipendenti, ex dipendenti o persone a loro carico finalizzati a proteggere specifiche categorie di lavoratori autonomi);
- trasferimenti effettuati dalle amministrazioni pubbliche e le istituzioni sociali private senza fini di lucro al servizio delle famiglie, non subordinati al pagamento preventivo di contributi (assistenza).

La classificazione per tipologia suddivide le prestazioni sociali in:

1. *prestazioni sociali diverse da trasferimenti sociali in natura*
  - prestazioni di sicurezza sociale in denaro;
  - prestazioni private di assicurazione sociale con costituzione di riserve;
  - prestazioni di assicurazione sociale dei datori di lavoro senza costituzione di riserve;
  - prestazioni di assistenza sociale in denaro.
2. *trasferimenti sociali in natura*
  - prestazioni sociali in natura;

- a) prestazioni di sicurezza sociale sotto forma di rimborsi (di determinate spese sostenute dalle famiglie per taluni beni e servizi specificati);
  - b) altre prestazioni di sicurezza sociale (cure mediche, dentistiche o chirurgiche...);
  - c) prestazioni di assistenza sociale in natura.
- trasferimenti di beni e servizi individuali non destinati alla vendita (forniti gratuitamente, o a prezzi non economicamente significativi).

Con riferimento alle prestazioni di natura assistenziale si distingue, quindi, tra prestazioni di assistenza sociale in denaro e prestazioni di assistenza sociale in natura.

Le prime hanno l'obiettivo di «soddisfare i medesimi bisogni delle prestazioni sociali, pur senza inquadarsi in un sistema di assicurazione sociale, comprendente contributi sociali e prestazioni di assicurazione sociale. Tali prestazioni non comprendono i trasferimenti correnti connessi ad avvenimenti o a circostanze non normalmente coperte dai sistemi di assicurazione sociale (ad esempio, trasferimenti per calamità naturali, registrati tra gli altri trasferimenti correnti o tra gli altri trasferimenti in conto capitale)».

Le prestazioni di assistenza sociale *in natura*, erogate a favore delle famiglie, sono trasferimenti «simili alle prestazioni di sicurezza sociale in natura ma che non sono effettuati nel contesto di un sistema di assicurazione sociale. Sono inclusi, se non rientrano in un sistema di assicurazione sociale, l'edilizia sociale, le indennità di alloggio, i nidi d'infanzia, la formazione professionale, gli sconti sui prezzi di trasporto (purché esista uno scopo sociale) e simili beni o servizi nel contesto della tutela contro i rischi e i bisogni sociali. Qualsiasi pagamento effettuato dalle famiglie stesse deve essere dedotto».

## 2. Il Sistema dei Conti Nazionali (SNA '93)

Il Sistema dei Conti Nazionali individua, a livello macroeconomico, due fasi della distribuzione del reddito:

- la distribuzione *primaria*, in cui rientrano i salari e gli stipendi dei lavoratori, le tasse sulla produzione e sulle importazioni, i redditi da proprietà, i sussidi, i redditi misti;
- la distribuzione *secondaria* (o redistribuzione), in cui rientrano i trasferimenti, le tasse sul reddito sulla salute e sui regimi di sicurezza sociale, i contributi sociali, i benefici sociali, altri trasferimenti correnti e i trasferimenti sociali in natura.

In tale contesto l'assistenza s'inserisce nella seconda fase di distribuzione del reddito. Il SNA '93 adotta lo stesso concetto di assistenza dato dal SEC nell'ambito della definizione e della classificazione delle prestazioni sociali (cfr. paragrafo precedente).

Secondo il Sistema dei Conti Nazionali l'assistenza rientra tra i servizi collettivi e sociali secondo le definizioni della classificazione delle spese delle amministrazioni pubbliche adottata dalle Nazioni Unite. Le funzioni delle amministrazioni pubbliche sono suddivise in:

1. servizi generali della pubblica amministrazione (servizi monetari e fiscalità generale, politiche generali in materia di personale della pubblica amministrazione, servizi centrali e di distribuzione, la direzione degli affari esteri, le attività di difesa nazionale, l'ordine e la sicurezza pubblica);
2. servizi collettivi e sociali (servizi collettivi e servizi forniti direttamente alle famiglie e agli individui);
3. servizi economici (spese per la regolamentazione e il miglioramento del funzionamento delle attività economiche: spese sostenute dal governo per lo sviluppo economico, la correzione dei disequilibri e la creazione di occupazione);
4. funzioni diverse.

I servizi collettivi e sociali sono corrisposti nei seguenti settori: educazione; sanità; sicurezza sociale ed opere sociali; alloggio e sviluppo collettivo; servizi riguardanti il tempo libero, la cultura e il culto. In particolare, le spese per l'assistenza si riferiscono ai *servizi rilevanti per la sicurezza sociale*. Questi ultimi sono suddivisi in:

- a) affari e servizi rilevanti (trasferimenti volti a compensare una diminuzione o una perdita di reddito o di una insufficiente capacità di procurarselo);
- b) affari e servizi per le opere sociali (forniscono aiuto a persone o gruppi di persone che hanno bisogni particolari: giovani, anziani, portatori di handicap, minori);
- c) affari rilevanti per la sicurezza sociale e le opere sociali non classificati altrove.

### **3. Il Sistema Europeo di Statistiche integrate della Protezione Sociale (SESPROS '96)**

Secondo le definizioni adottate dal Sistema Europeo di Statistiche integrate della Protezione Sociale, l'assistenza è collocata nel quadro più generale della *protezione sociale*, ossia di una particolare area delle attività economico-sociali attraverso cui si realizza un processo solidaristico di redistribuzione settoriale e territoriale del reddito.

In tale contesto la *protezione sociale* include: «tutti gli interventi degli organi pubblici o privati volti a prendersi carico degli oneri finanziari, derivanti da un insieme definito di rischi o bisogni per le famiglie e gli individui», purché ciò avvenga senza una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario e in assenza di polizze assicurative stipulate su iniziativa privata di soggetti o famiglie per loro interesse personale.

L'assenza di una contropartita equivalente e simultanea permette di distinguere tra le prestazioni di protezione sociale erogate direttamente dai datori di lavoro ai dipendenti e le componenti monetarie che costituiscono retribuzioni lorde. Le spese effettuate dai datori di lavoro a favore dei dipendenti in qualità di ricompensa per un lavoro svolto non sono, pertanto, considerate prestazioni sociali.

L'erogazione delle prestazioni di protezione sociale ed il relativo finanziamento sono gestiti da un "insieme distinto di regole, sostenuto da una o più unità istituzionali", chiamato *regime di protezione sociale*. Il SESPROS '96 classifica i regimi di protezione sociale in base ad alcuni criteri che danno luogo a specifiche categorie (Tabella 1).



**Tabella 1: “Regimi di protezione sociale per categoria, SESPROS ’96”**

<b>Criterio di classificazione</b>	<b>Categorie dei regimi</b>	
Potere decisionale	Regimi pubblici - Regimi delle amministrazioni centrali - Regimi delle amministrazioni di Stati federati e delle amministrazioni locali Regimi privati - Regimi per lavoratori dipendenti (contrattuali e non contrattuali) - Altri regimi privati	I regimi possono essere classificati come pubblici o privati in base all’unità che prende le decisioni più importanti, in particolare per quanto riguarda il livello dei contributi e delle prestazioni sociali.
Obbligo legale	Regimi obbligatori Regimi volontari	Nel quadro del SESPROS i concetti di obbligatorio e volontario sono interpretati dal punto di vista delle persone protette.
Diritto alle prestazioni	Regimi contributivi Regimi non contributivi	Il diritto alle prestazioni si basa frequentemente sui contributi versati. Tuttavia, esistono anche regimi che non richiedono il versamento di contributi.
Campo di applicazione	Regimi universali Regimi generali Regimi speciali - Regimi per dipendenti pubblici - Regimi per lavoratori indipendenti - Altri regimi professionali - Altri regimi	I regimi di protezione possono riguardare l’insieme della popolazione, la totalità o la maggior parte dei lavoratori o gruppi più specifici della popolazione.
Livello di protezione	Regimi di base Regimi complementari	Regimi di base: livello minimo di protezione. I regimi complementari integrano le prestazioni in denaro erogate dal regime di base, ampliano la copertura di base, o si sostituiscono al regime di base quando non sono soddisfatte le condizioni per avere diritto alle prestazioni di base.

Secondo i criteri classificatori del SESPROS ’96 i regimi di protezione sociale possono essere diversamente raggruppati a seconda delle specifiche caratteristiche che li contraddistinguono. Ad esempio, i regimi di protezione sociale, gestiti dagli enti di previdenza e assistenza sociale, possono essere classificati sia tra i regimi pubblici sia tra quelli contributivi a seconda della loro caratteristica predominante.

Le prestazioni sociali sono classificate per funzione e per tipo. La funzione esprime lo scopo principale per cui è fornita la prestazione e rappresenta il rischio o il bisogno coperto dalla protezione sociale.

Nella tabella 2 è illustrata la corrispondenza tra le otto funzioni individuate dal SESPROS ’96 e le dodici funzioni del SEC ’95.

**Tabella 2: SEC '95 / SESPROS '96 - Tavola di corrispondenza delle funzioni**

SEC '95	SESPROS '96
1. malattia	1 malattia / tutela della salute
2. malattie professionali e infortuni sul lavoro	
3. invalidità	2. invalidità
4. vecchiaia	3. vecchiaia
5. superstiti	4. superstiti
6. maternità	5. famiglia
7. famiglia	
8. promozione dell'occupazione	6. disoccupazione
9. disoccupazione	
10. abitazione	7. abitazione
11. istruzione	
12. indigenza	8. esclusione sociale non altrove classificata

Il SESPROS '96 esclude dal proprio campo di applicazione qualsiasi intervento di supporto (sostegno) al reddito di tipo accidentale che non richiede una gestione ed una contabilità regolari (ad esempio, le collette o atti di provvidenza collettiva, aiuti umanitari ad hoc ed interventi di emergenza in occasione di calamità naturali).

La funzione *abitazione* prevede unicamente prestazioni in natura, anche se erogate in forma di rimborsi parziali.

Dalla tabella 2, si può osservare che la funzione *istruzione* è presente soltanto nel SEC '95 e che alcune funzioni del SESPROS '96 corrispondono a più funzioni del SEC '95:

- la funzione *malattia/tutela della salute* include anche parte delle *malattie professionali e infortuni sul lavoro* secondo le definizioni adottate dal SEC '95 per le sole indennità a mantenimento del salario per infortunio;
- la funzione *invalidità* include anche tutte le prestazioni erogate per invalidità temporanea, che ricadono nella funzione *malattie professionali e infortuni* del SEC;
- la funzione *disoccupazione* include le prestazioni in materia di formazione professionale, che nel SEC sono identificate nella funzione *promozione del lavoro*;
- l'*esclusione sociale non altrove classificata* copre, oltre al rischio di situazioni di indigenza, anche il bisogno di protezione sociale diverso da quello relativo a cure mediche specifiche di individui tossicodipendenti o alcolizzati.

Le prestazioni sociali possono essere classificate in base alla loro tipologia (Tabella 3). Il tipo di prestazione si riferisce alla forma in cui è erogata la prestazione.

**Tabella 3: Classificazione generale delle prestazioni sociali, per tipo**

<b>Classificazione</b>	<b>Definizioni</b>
Prestazioni sociali	“Comprendono i trasferimenti in denaro o in natura, da parte dei regimi di protezione sociale, alle famiglie e agli individui, finalizzati a sgravare questi ultimi dall’onere finanziario rappresentato da una serie definita di rischi o bisogni”.
1. Prestazioni in denaro, periodiche o una tantum	“Sono versate in denaro e non richiedono la prova della spesa effettuata dal beneficiario”. Le prestazioni che richiedono la prova della spesa effettuata dal beneficiario sono i rimborsi e fanno parte delle prestazioni in natura. Le prestazioni periodiche sono versate ad intervalli regolari. Le prestazioni una tantum in denaro sono versate in un’unica occasione o con un importo unico.
2. Prestazioni in natura	“Sono concesse sotto forma di beni e servizi”. Possono essere fornite direttamente o rimborsate in un secondo tempo.
3. Contributi sociali dirottati	“Versamenti effettuati da un regime ad un altro per mantenere o aumentare i diritti delle persone protette alle prestazioni sociali del regime che riceve tali contributi”.

Il SESPROS differenzia ulteriormente le prestazioni sociali, suddividendole in:

1. prestazioni basate sull’accertamento del reddito (*means tested*), che dipendono esplicitamente o implicitamente dal fatto che il reddito e/o il patrimonio del beneficiario non sia superiore ad una determinata soglia. La soglia può variare da regime a regime e anche tra diversi tipi di prestazione forniti da uno stesso regime. La maggior parte di queste prestazioni sono dirette a famiglie indigenti, ma in alcuni casi possono essere destinate anche a fasce più ampie della popolazione.
2. prestazioni che non richiedono l’accertamento del reddito.

#### **4. La classificazione funzionale delle spese dello Stato (COFOG)**

Mediante la classificazione funzionale delle spese dello Stato si può analizzare l’evoluzione nel tempo della distribuzione della spesa pubblica per funzione. Le spese dello Stato sono suddivise in dieci voci, ciascuna delle quali classificata per funzioni. Tra queste, la “protezione sociale” include «gli esborsi per servizi e trasferimenti forniti su base individuale e su base collettiva». Le funzioni collegate alla “protezione sociale” sono:

1. malattia e invalidità,
2. vecchiaia,
3. superstiti,
4. famiglia,
5. disoccupazione,
6. abitazione,
7. esclusione sociale non altrove classificata,
8. R&S per la protezione sociale,
9. protezione sociale non altrove classificata (n.a.c.).

Le spese per servizi e trasferimenti su base individuale rientrano tra le prime sette funzioni, che trovano corrispondenza con le otto funzioni del SESPROS’96.

La funzione “R&S per la protezione sociale” comprende le spese per:

- amministrazione e funzionamento di enti pubblici impegnati nella ricerca applicata e nello sviluppo sperimentale relativi alla protezione sociale;

- sovvenzioni prestiti e sussidi a sostegno della ricerca applicata e dello sviluppo sperimentale relativi alla protezione sociale svolti da enti non governativi, quali istituti di ricerca e università.

La funzione “protezione sociale n.a.c.” include le spese per:

- amministrazione, funzionamento o attività di sostegno relativi alla protezione sociale che non rientrano nelle altre funzioni;
- attività quali la formulazione, l’amministrazione, il coordinamento e il monitoraggio delle politiche, dei piani, dei programmi e dei bilanci relativi alla protezione sociale in genere;
- predisposizione e attuazione delle legislazione e della normativa per l’erogazione di protezione sociale;
- protezione e diffusione di informazioni generali, documentazione tecnica e statistiche sulla protezione sociale.

Tale funzione include inoltre:

- l’erogazione di protezione sociale nella forma di indennità in denaro o in natura a favore di vittime di incendi, inondazioni, terremoti e altre calamità in tempo di pace;
- l’approvvigionamento e l’immagazzinaggio di generi alimentari, attrezzature e altre provviste per l’utilizzo in emergenza in caso di calamità in tempo di pace.

## 5. La classificazione (ATECO '91)

La classificazione delle attività economiche rappresenta l’adeguamento predisposto dall’ISTAT della classificazione Nomenclatura generale delle attività economiche nelle Comunità Europee (NACE Rev.1, versione riveduta della NACE 70) delle Nazioni Unite.

L’assistenza sociale non è specificatamente definita dall’ATECO '91 ma viene opportunamente suddivisa in due classi nell’ambito della sezione N “Sanità e altri servizi sociali”:

1. *Assistenza sociale residenziale*, la quale comprende:

- le attività di assistenza sociale a favore dell’infanzia, degli anziani e di particolari categorie di persone non completamente autosufficienti, in cui le componenti istruzione, cure mediche o formazione rivestono carattere marginale; tali attività sono svolte da enti pubblici o organizzazioni private: attività di orfanotrofi, convitti e centri per l’infanzia, giardini di infanzia residenziali, riformatori, case di riposo, istituti per handicappati fisici o mentali, istituti per ciechi, sordi e muti, centri di rieducazione (senza trattamento medico) per drogati o alcolizzati;
- le attività di assistenza sociale a favore di madri nubili e dei loro figli.

Questa classe non comprende le attività di assistenza generalmente prestate nell’ambito delle assicurazioni sociali obbligatorie, le attività finalizzate all’adozione, le attività di soccorso alle vittime di calamità.

2. *Assistenza sociale non residenziale*, la quale comprende:

- le attività di assistenza sociale, di consulenza, di tutela della salute, di orientamento e di aiuto ai profughi, ecc..., svolte a favore di individui o famiglie, al domicilio di questi o altrove, da enti pubblici o privati, da organizzazioni di soccorso alle vittime di calamità e da organismi nazionali o locali di assistenza, nonché da specialisti che forniscono servizi di consulenza: attività di asili e di giardini di infanzia, compresi gli istituti per handicappati non ricoverati, attività di tutela dell’infanzia e di orientamento: adozioni, prevenzioni di maltrattamento a danno di bambini o altri, accertamento del diritto al ricevimento di aiuti sotto forma di sussidi per l’affitto o di buoni per generi alimentari, visite a persone anziane, consulenza in materia di bilanci

familiari, attività di consultori matrimoniali e familiari, assistenza alle persone in libertà provvisoria o in libertà condizionata, attività a livello di comunità o di quartiere, assistenza alle vittime di calamità, profughi, immigrati, ecc..., compreso l'alloggiamento temporaneo o stabile di questi, attività di formazione o di riconversione professionale a favore di portatori di handicap, o disoccupati, purché la componente scolastica sia limitata;

- le attività di beneficenza, raccolta di fondi o altre attività di supporto, inerenti ad opere di assistenza sociale.

Tale classe non comprende le attività di assistenza prestate nell'ambito delle assicurazioni sociali obbligatorie e le attività descritte nella presente classe se svolte nelle stesse strutture in cui gli assistiti sono ospitati.

Questo sistema di classificazione non è idoneo alla rappresentazione dell'assistenza dal punto di vista dei soggetti erogatori e delle condizioni economiche e sociali dei beneficiari.

## **6. Il sistema di classificazione delle prestazioni monetarie non pensionistiche (SCPM)**

Il sistema di classificazione delle prestazioni monetarie non pensionistiche (SCPM) rappresenta il punto di riferimento per l'analisi delle informazioni statistiche relative al modulo "prestazioni monetarie non pensionistiche" del SISAP.

Tenendo conto delle definizioni e dei criteri, utilizzati dal SESPROS '96 per rendere comparabili nell'ambito dei paesi dell'UE i dati relativi alla protezione sociale erogata dai diversi regimi, e riprendendo le principali definizioni del corrispettivo Sistema di classificazione delle prestazioni pensionistiche (SCPP), il SCPM introduce nuovi livelli di classificazione più coerenti con il tipo di prestazioni esaminate e riformula la definizione dei macro-settori di assistenza e previdenza del SCPP, per consentire l'attribuzione di alcune prestazioni non pensionistiche.

Lo schema di classificazione del SCPM assume come unità elementare di analisi la prestazione sociale e ad essa associa il centro di erogazione di spesa, il tipo di regime che la governa, il macro-settore di pertinenza, le modalità di erogazione e di accesso, il grado di copertura dell'intervento, la funzione di copertura dei rischi e bisogni e le caratteristiche dei beneficiari.

Il SCPM è articolato su dodici livelli di classificazione (Tabella 4).

**Tabella 4: I livelli di classificazione SCPM (Fonte: P. Consolini “Le prestazioni sociali monetarie non pensionistiche: aspetti istituzionali e classificazioni statistiche 2000”)**

<b>Voci</b>	<b>Codici e modalità</b>	<b>Definizioni</b>
Tipo di istituzione	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Istituzione pubblica</li> <li>2. Istituzione privata</li> </ol>	<p>La definizione di tipo di istituzione si riferisce alla forma istituzionale prevalente assunta dall'ente erogatore della prestazione sociale.</p> <p>Secondo il SEC'95, le istituzioni pubbliche sono quelle afferenti al settore istituzionale “Amministrazioni pubbliche” (S13). Rientrano nell'ambito istituzionale pubblico, le prestazioni sociali predisposte dalle AA.PP. per i propri dipendenti. Le istituzioni private che erogano prestazioni sociali non pensionistiche sono costituite dal sottosectore “Imprese di assicurazione e fondi pensione” e, più in generale, dai settori istituzionali “Società finanziarie” e “Società non finanziarie” (per le prestazioni sociali erogate direttamente dai datori di lavoro privati in favore dei propri dipendenti).</p>
Sottosectore (solo istituzioni pubbliche)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amm. centrali</li> <li>2. Amm. locali</li> <li>3. Enti di previdenza e assistenza sociale</li> </ol>	<p>In base alla classificazione SEC'95, all'interno delle istituzioni pubbliche si distinguono i seguenti sottosectori delle amministrazioni pubbliche: amministrazioni centrali (S1311), amministrazioni locali (S1313) e enti di previdenza e assistenza sociale (S1314).</p>
Tipo di regime	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pubblico</li> <li>2. Privato</li> </ol>	<p>Il regime è pubblico se controllato dalle AA.PP. in qualità di autorità pubbliche titolari di funzioni di regolazione,</p> <p>Il regime è privato se non è controllato dalle AA.PP. in qualità di autorità pubbliche titolari di funzioni di regolazione.</p> <p>N.B.: nel regime privato possono confluire anche prestazioni erogate dai datori di lavoro pubblici a beneficio esclusivo dei propri dipendenti con o senza costituzione di riserve</p>
Sotto-regime (solo regime privato)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Autonomo</li> <li>2. Non autonomo</li> </ol>	<p>Un regime è autonomo se i contributi sociali a carico del lavoratore o del datore sono versati a terzi, quali imprese di assicurazione e fondi pensione (regimi privati di assicurazione sociale autonomi).</p> <p>I regimi non autonomi sono gestiti dai datori di lavoro, con o senza costituzione di riserve (regimi privati di assicur. sociale non autonomi).</p>
Macro-settore	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Previdenza</li> <li>2. Assistenza</li> </ol>	
Finalità socio-economica (solo macro-settore 1)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Sostitutiva del reddito</li> <li>2. A complemento del reddito</li> </ol>	<p>In base alla Contabilità Nazionale, la prestazione sostitutiva del reddito ha lo scopo di sostituire il reddito (da lavoro) che veniva percepito prima del verificarsi dell'evento che ne ha determinato la perdita, la diminuzione o la sospensione. La prestazione a complemento del reddito ha lo scopo di integrare il reddito per coprire gli oneri supplementari dovuti al verificarsi dell'evento.</p>
Modalità di erogazione	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Periodica</li> <li>2. Una tantum</li> </ol>	<p>La prestazione è periodica se erogata a intervalli regolari.</p> <p>È una tantum se versata in un'unica occasione o con un unico importo.</p>
Modalità di accesso	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Con verifica dei mezzi</li> <li>2. Senza verifica dei mezzi</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presenza di criteri selettivi di accertamento delle risorse economiche (means test), per accedere alla prestazione;</li> <li>2. Assenza dei criteri selettivi.</li> </ol>
Funzione	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Malattia</li> <li>2. Invalidità</li> <li>3. Vecchiaia</li> <li>4. Superstiti</li> <li>5. Famiglia</li> <li>6. Disoccupazione</li> <li>7. Esclusione sociale</li> </ol>	<p>Questo livello fa riferimento alla classificazione delle prestazioni sociali per funzione, operata dal SESPROS (cfr. tabella 2). Si ricorda che è esclusa la funzione abitazione poiché include soltanto prestazioni in natura.</p>
Comparto (solo macro-settore 1)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pubblico</li> <li>2. Privato</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Comparto di appartenenza degli assicurati: dipendenti delle istituzioni pubbliche.</li> <li>2. Comparto di appartenenza degli assicurati: dipendenti delle istituzioni private.</li> </ol>

**Tabella 4 segue: I livelli di classificazione SCPM (Fonte: P. Consolini “Le prestazioni sociali monetarie non pensionistiche: aspetti istituzionali e classificazioni statistiche 2000”)**

Voci	Codici e modalità	Definizioni
Condizione (solo macro-settore 1)	1. Dipendente 2. Autonomo	1. Subordinazione del lavoratore al datore di lavoro. 2. Non c'è subordinazione.
Sotto-condizione (solo cond.2)	1. Libero professionista 2. Para-subordinato 3. Altro lavoratore autonomo	1. Categoria per cui esistono forme obbligatorie di previdenza, gestite da apposite casse o enti autonomi. 2. Lavoratore che presta opera coordinata e continuativa, non a carattere subordinato, per il quale vige l'obbligo iscrizione alla Gestione separata INPS. 3. Artigiani, commercianti, coltivatori diretti per i quali esiste una copertura assicurativa data dalla gestione speciale INPS.

Il livello di classificazione che individua il macro-settore di appartenenza della prestazione sociale è articolato in due modalità: previdenza e assistenza.

Si ricorda che nell'ambito del SEC '95 le prestazioni di assistenza sociale in denaro vengono erogate senza il preventivo pagamento dei contributi e non sono inquadrate in sistemi di assicurazione sociale, anche se coprono rischi e bisogni coperti da tali sistemi. Nel SESPROS '96 non è prevista una vera e propria distinzione tra regimi previdenziali e regimi assistenziali, anche se tra i criteri di classificazione dei regimi (Tabella 1), risultano rilevanti il “diritto alle prestazioni”, in cui si prevede o no il versamento di contributi, e la “modalità di erogazione” della prestazione, che prevede o no come criterio di eleggibilità l'accertamento del reddito del richiedente. Inoltre viene fatta la distinzione tra prestazioni la cui erogazione è subordinata all'accertamento del reddito e prestazioni che non lo richiedono.

Per motivi di coerenza con i principi della Contabilità Nazionale, il criterio adottato dal SCPM per separare il settore previdenziale dal settore assistenziale è quello del *finanziamento*. Nel caso della previdenza il finanziamento è rappresentato dai contributi sociali (oneri parafiscali gravanti sul reddito degli assicurati) mentre per l'assistenza esso è assicurata dalla fiscalità generale, non essendo previsto il preventivo pagamento dei contributi. Si auspica nel documento l'utilizzo di altri criteri, diversi da quello del *finanziamento*<sup>3</sup>:

- *Finalità*. Lo scopo delle prestazioni previdenziali è quello di assicurare il lavoratore contro i rischi che pregiudicano la sua capacità di lavoro, determinano la sua espulsione dal mercato del lavoro (indipendentemente dalla sua volontà) o causano l'aggravamento della sua situazione di bisogno per il sopraggiungere di oneri supplementari (invalidità, malattia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione). Le prestazioni assistenziali, invece, hanno lo scopo di tutelare gli individui e/o le loro famiglie che si trovano in una situazione di bisogno, per insufficiente autonomia fisica o psichica, per mancanza di formazione, per incapacità temporanea o permanente di procurarsi una fonte di sostentamento o per difficoltà di integrazione sociale, e che non sono protetti dal sistema previdenziale. Gli interventi assistenziali sono dunque *selettivi* rispetto ad una situazione di bisogno e *residuali* rispetto alle capacità di autosoccorso individuale e familiare;
- *Modalità di accesso*. Vengono considerati assistenziali quei programmi che comportano l'accertamento della condizione economica (*means test*) del beneficiario o del proprio nucleo familiare per il diritto alla prestazione. Ciò implica un razionamento dei benefici,

<sup>3</sup>Cfr: P. Consolini (2000), op. cit.

chiamato *targeting*, in favore delle categorie più disagiate (redistribuzione verticale delle risorse). Tuttavia, bisogna precisare che esistono programmi, con caratteristiche assistenziali dal punto di vista del finanziamento, che non prevedono la verifica dei mezzi economici e solitamente richiamano altri principi quali l'uguaglianza di opportunità o delle capacità fondamentali.

In alternativa al criterio della Contabilità Nazionale è possibile utilizzare il principio della *prevalenza*, secondo il quale viene considerata previdenziale quella prestazione che risulti finanziata "prevalentemente" attraverso i contributi sociali pagati dai lavoratori o da terzi (datori di lavoro) in loro favore, mentre si considera assistenziale quella prestazione in cui "prevale" il finanziamento tramite la fiscalità generale.



**PARTE II:**

**LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI MONETARIE NON PENSIONISTICHE  
PRESENTI NEL CONTESTO ISTITUZIONALE ITALIANO**

## 1. LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI MONETARIE NON PENSIONISTICHE

Il campo di osservazione del presente lavoro è definito dai trasferimenti assistenziali *monetari non pensionistici*.

Le prestazioni previdenziali e assistenziali sono individuate nel quadro generale della protezione sociale, la quale include «tutti gli interventi degli organi pubblici o privati volti a prendersi carico degli oneri finanziari derivanti da un insieme definito di rischi o bisogni per le famiglie e gli individui, purché ciò avvenga senza una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario e in assenza di polizze assicurative stipulate su iniziativa privata di soggetti o famiglie per loro interesse personale» (SESPROS '96).

Il SEC '95 separa l'assistenza da ciò che è previdenza in base alla tipologia degli enti erogatori di spesa. Definisce infatti assistenziali quei «trasferimenti, in denaro o in natura, alle famiglie, finalizzati a sgravare queste ultime dall'onere finanziario rappresentato da numerosi rischi o bisogni, effettuati (...) dalle amministrazioni pubbliche o dalle istituzioni sociali private senza fini di lucro al servizio delle famiglie e non subordinati al pagamento preventivo di contributi». Sono invece previdenziali quei trasferimenti effettuati da sistemi che ricevono contributi, quali i sistemi di sicurezza sociale e di assicurazione sociale con e senza costituzione di riserve.

L'erogazione di prestazioni previdenziali presuppone il ricorso al finanziamento di tipo contributivo, mentre le prestazioni assistenziali vengono finanziate mediante la fiscalità generale.

La maggior parte delle prestazioni assistenziali regolamentate dalla normativa nazionale (assegno di maternità, assegno ai nuclei con 3 o più figli a carico, reddito minimo di inserimento) e tutte le prestazioni assistenziali erogate dalle amministrazioni locali (politiche contro l'esclusione sociale e formazione professionale) hanno lo scopo di sollevare gli individui che si trovano in stato di bisogno, dovuto all'incapacità di procurarsi un reddito sufficiente, o ad una insufficiente autonomia psichica e fisica, o alla mancanza di formazione, o alla difficoltà di integrazione sociale. Tali prestazioni esulano dai sistemi di assicurazione sociale. Gli assegni familiari ai coltivatori diretti mezzadri e coloni e le indennità per la tubercolosi, erogati da enti di previdenza e assistenza sociale, sebbene siano rivolti a soggetti identificati da uno status professionale e riflettono, quindi, finalità previdenziali, sono considerati di tipo assistenziale in quanto i contributi versati per avere diritto a tali prestazioni sono completamente a carico dello Stato. In questo caso, dunque, prevale il criterio del finanziamento.

Ricordiamo che non sono considerati assistenziali i trasferimenti che non richiedono una gestione e una contabilità regolari (collette o atti di provvidenza collettiva, aiuti umanitari ad hoc, trasferimenti per calamità naturali, ecc...).

Le prestazioni assistenziali possono essere erogate in denaro o in natura. Secondo il SESPROS '96, le prime sono erogate direttamente in denaro e non richiedono la prova della spesa effettuata da parte del beneficiario. Le prestazioni in natura, invece, sono concesse sotto forma di beni o servizi forniti *direttamente*, senza un pre-finanziamento da parte del beneficiario, oppure, in caso di pre-finanziamento, *rimborsati* in un secondo tempo. Il SESPROS '96 definisce i rimborsi come «prestazioni sotto forma di versamenti che rimborsano al beneficiario una parte o la totalità di una spesa certificata per beni o servizi specifici». Sono prestazioni in natura:

- l'assistenza nei lavori quotidiani (SESPROS - funzioni vecchiaia e invalidità): «versamento di un'indennità alla persona che si prenda cura di una persona anziana o disabile»;

- asili (SESPROS - funzione famiglia/figli): «assistenza finanziaria per contribuire alla retribuzione di una puericultrice che si prende cura dei bambini durante il giorno»;
- «i versamenti, effettuati da Enti di previdenza e assistenza sociale o da altri enti pubblici, ad istituzioni che forniscono il servizio di formazione professionale a persone senza occupazione o che rischiano di perdere il proprio lavoro in un vicino futuro, per sviluppare il loro potenziale di occupazione» (SESPROS - funzione disoccupazione).

Sono considerate non pensionistiche le prestazioni che hanno carattere di *temporaneità*, effettuate cioè a intervalli regolari in un arco temporale limitato e/o predeterminato, e di *straordinarietà*, erogate una tantum e in un'unica soluzione per affrontare situazioni di emergenza. Tra queste, sono quindi escluse tutte le prestazioni assistenziali monetarie che hanno carattere di *continuità*: pensioni sociali, pensioni a ciechi civili, a invalidi civili e a sordomuti, indennità di accompagnamento. Le pensioni sono «prestazioni periodiche e continuative erogate individualmente dalle amministrazioni pubbliche e dagli Enti pubblici e privati al verificarsi di determinati eventi<sup>4</sup>». Tali eventi possono essere classificati in rischi professionali, legati all'attività lavorativa, e rischi non professionali, che possono colpire la persona indipendentemente dall'attività lavorativa (inabilità, invalidità non derivante da infortuni sul lavoro o da malattia professionale, vecchiaia, anzianità, morte).

La normativa italiana in materia di assistenza identifica come continuative anche alcune prestazioni che tali non sono. La continuità in questo caso si riferisce, impropriamente, alla regolarità della modalità di erogazione, che copre un periodo di tempo determinato (3, 6 o 12 mesi), e non al concetto di continuità temporale.

---

<sup>4</sup>Cfr. F. Ceccato (1998), op. già citata.

## 2. LA NORMATIVA NAZIONALE

Negli ultimi anni l'assistenza sociale in Italia è stata oggetto di un complesso e progressivo processo di riforma che si è compiuto con la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (Legge 8 novembre 2000, n. 328). In attesa di questa legge sono state introdotte due importanti novità:

- il Fondo Nazionale per le politiche sociali, introdotto con la L.449/1997 (art. 59, comma 44) per promuovere interventi su tutto il territorio nazionale e per sostenere gran parte delle spese di natura socio-assistenziale a carico delle Regioni e degli enti locali;
- l'indicatore della situazione economica (ISE), introdotto dalla L.449/1997 per selezionare i soggetti che richiedono prestazioni assistenziali.

### 1. L'indicatore della situazione economica (ISE)

L'ISE, introdotto in via sperimentale per tre anni (1999-2002) dalla L. 449/97, è un nuovo meccanismo per selezionare i soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate. Il D.Lgs. 109/98, modificato ed integrato dal D.Lgs. 130/00, definisce i *criteri unificati* per valutare la situazione economica di coloro che richiedono tali prestazioni e che quindi devono essere selezionati.

La Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica, che ha il compito di elaborare un rapporto sullo stato di attuazione e sugli effetti derivanti dall'applicazione dell'ISE (D.Lgs 109/98, art.5 co.1), ritiene che l'ISE debba essere applicato prevalentemente, se non esclusivamente, a servizi e prestazioni in cui esiste una forte selezione all'accesso (casi in cui l'offerta è molto inferiore alla domanda) e per i quali il grado di copertura dei costi è basso o è elevato il valore monetario della prestazione (trasferimenti in natura o in denaro particolarmente rilevanti)<sup>5</sup>.

Tra le prestazioni assistenziali monetarie non pensionistiche regolate dalle leggi nazionali, l'ISE viene applicato all'assegno di maternità, all'assegno ai nuclei con almeno 3 figli minori, al reddito minimo di inserimento (RMI).

I punti principali per la determinazione dell'ISE sono i seguenti:

- la situazione economica del richiedente viene valutata con riferimento al nucleo familiare;
- la componente reddituale (come definita nella apposita tabella allegata al D.Lgs 109/98) viene sommata alla componente patrimoniale (nel limite massimo del 20% dei valori patrimoniali, come definiti nella tabella allegata al D.Lgs 109/98);
- la somma viene rapportata ad un parametro (desunto dalla scala di equivalenza della tabella allegata al D.Lgs 109/98) che dipende dal numero dei componenti il nucleo familiare.

I soggetti, che richiedono prestazioni sociali agevolate, sono tenuti a compilare la *dichiarazione sostitutiva unica*, concernente le informazioni necessarie per il calcolo dell'ISE. Tale dichiarazione ha una validità di un anno e va presentata ai comuni o ai centri di assistenza fiscale (previsti dal D.Lgs.241/97, mod. dal D.Lgs 490/98) o direttamente all'amministrazione pubblica alla quale è richiesta la prima prestazione o alla sede dell'INPS competente per territorio (D.Lgs 130/2000, art. 4, co.3). Tali enti raccolgono le informazioni rilevanti per la determinazione dell'ISE equivalente e le trasmettono ad una

---

<sup>5</sup> Cfr. Commissione tecnica per la spesa pubblica – “Prime applicazioni dell'indicatore della situazione economica” – Collana raccomandazioni Ministero del Tesoro n.4/1998.

*apposita banca dati* (D.Lgs.130/2000, art. 4-bis, co.1), che deve essere costituita e gestita dall'INPS (D.Lgs. 130/2000, art. 1, co.2).

Secondo l'art. 3, co.2, del D.Lgs 130/2000, «gli enti erogatori possono tenere conto, nella disciplina delle prestazioni sociali agevolate, di rilevanti variazioni della situazione economica successive alla presentazione della dichiarazione sostitutiva unica».

La raccolta e la trasmissione delle informazioni, necessarie per il calcolo dell'ISE equivalente, avvengono secondo un «tracciato standard e una procedura informatica», forniti dall'INPS, elaborati in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed approvati dalla presidenza medesima.

Inoltre «l'INPS fornisce la procedura informatica per consentire agli enti erogatori di poter calcolare e rendere disponibile l'ISE medesimo» (D.Lgs. 130/2000, art. 4, co.3).

Potrà essere un'utile fonte informativa per il sistema SISAP quanto riportato dal comma 5 dell'art. 4 del D.Lgs 130/2000: «I dati trasmessi verranno elaborati, dall'INPS e dagli altri enti erogatori, a fini statistici, di ricerca e di studio in forma anonima».

**Tabella 5: L'indicatore della situazione economica (ISE) e Sanitometro a confronto**

<i>Ise</i> = (R+P)÷scala equivalenza	<i>Sanitometro</i> <sup>(*)</sup> = [(R+P')÷scala equivalenza]- (D)			
Componente reddituale (R): =Reddito complessivo ai fini Irpef +[r×(attività finanziarie)] -deduzione 2,5 milioni per affittuari. (elevabile a 3,5 milioni per chi non possiede immobili nella città di residenza)	Componente reddituale(R): =Reddito complessivo ai fini Irpef +[r×(attività finanziarie)] -deduzione 2,5 milioni per affittuari. (elevabile a 3,5 milioni per chi non possiede immobili nella città di residenza)			
<i>r</i> = tasso di rendimento medio dei Bot decennali	<i>r</i> = tasso di rendimento medio dei Bot decennali			
Componente patrimoniale (P): = $\alpha \times II$ dove: $\alpha \leq 20\%$ <i>II</i> = Patrimonio netto – Franchigia (al netto del debito residuo per mutui contrattiper l'acquisto di immobili)	Componente patrimoniale (P'): = $\alpha' \times II'$ dove: <i>II'</i> = Patrimoniolordo – Franchigia			
$\alpha$ è costante	$\alpha'$ cresce progressivamente in base ad alcuni scaglioni di <i>II'</i> :			
	Proprietari di abitaz.		Non propr. di abitaz.	
	Scaglioni:	$\alpha'$ :	Scaglioni:	$\alpha'$ :
	0-50 milioni	0	0-100 milioni	0
50-150 milioni	0,1	100-150milioni	0,1	
> 150 milioni	0,2	> 150 milioni	0,2	
Franchigie: 70 milioni se proprietario di abitazione	Franchigie: 1° caso: intero valore della prima casa (sempre che non ricada nel caso successivo)			
50 milioni se non proprietario di abitazione	2° caso: 50% del valore della prima casa se essa appartenente alle categorie catastali: A1, A8, A9 (ville, abitazioni di lusso, ecc.)			
	Ulteriori deduzioni (D): 5 milioni per ogni componente di età compresa: 0-5 anni o 65-75 anni 7 milioni per ogni componente di età superiore a 75 anni			
Scala di equivalenza				
<i>Ampiezza familiare</i>		<i>Unità equivalenti</i>		
1 componente		1,00		
2 componenti		1,57		
3 componenti		2,04		
4 componenti		2,46		
5 componenti		2,85		
<i>Maggiorazioni:</i> +0,35 per ogni ulteriore componente; +0,2 in caso di assenza del coniuge e presenza di figli minori; +0,5 per ogni componente con handicap psicofisico permanente o invalidità >66%; +0,2 se entrambi i genitori lavorano e sono presenti figli minori.				

(Fonte: P. Consolini “La revisione dei criteri di selezione dei beneficiari”, mimeo ISTAT, 1999)

(\*): Nel caso di nuclei con un solo componente la soglia di esenzione è stata portata da 18 a 23 milioni.

## 2. La legge 8 novembre 2000, n. 328

La “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali” rappresenta un tentativo, atteso da più di vent’anni, di riordinare gli interventi ed i servizi sociali a livello nazionale.

Le regioni ed i comuni hanno sempre svolto funzioni e compiti di loro competenza in base a normative diverse da regione a regione, da comune a comune (anche all’interno di una stessa regione).

L’obiettivo è di uniformare la gestione e l’offerta delle prestazioni socio-assistenziali per far sì che regioni e comuni abbiano tutti una normativa di base da applicare e seguire. In tal modo si renderanno uniformi, in tutto il territorio nazionale, i criteri di eleggibilità per l’accesso agli interventi assistenziali monetari. Infatti, l’art. 2 della suddetta legge stabilisce che «i parametri di valutazione delle condizioni dei soggetti in stato di bisogno (individui in condizioni di povertà o con limitato reddito o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze, per inabilità di ordine fisico o psichico, con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché individui sottoposti a provvedimenti dell’autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenziali) sono definiti dai Comuni sulla base dei criteri generali stabiliti dal "Piano nazionale degli interventi e servizi sociali"».

I destinatari delle prestazioni socio-assistenziali, come definiti dal comma 1 dell’art. 2 della presente legge, sono i cittadini italiani, i cittadini di Stati appartenenti all’Unione Europea ed i loro familiari (con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali) nonché i profughi, gli stranieri e gli apolidi.

La legge 328/2000 prefigura un sistema di programmazione, che si articola nel Piano nazionale triennale, integrato dai *piani regionali* e dai *piani di zona*. Il Piano nazionale verrà predisposto dal Governo ogni 3 anni e, entro 120 giorni dalla sua adozione e secondo le indicazioni in esso presenti, le Regioni adotteranno nell’ambito delle risorse disponibili il loro piano regionale. I Comuni a loro volta definiranno il piano di zona in relazione alle indicazioni del piano regionale.

È prevista inoltre l’istituzione di un *Sistema informativo dei servizi sociali*, che dovrebbe fornire la base di conoscenze necessaria alla programmazione, alla gestione e alla valutazione delle politiche sociali, per la promozione e l’attivazione di progetti europei e per il coordinamento con politiche attive di formazione professionale.

Per quanto riguarda i programmi di spesa, la legge ribadisce il consolidamento e l’incremento del Fondo nazionale per le politiche sociali (istituito dalla L. 449/97), che consentirà di programmare annualmente le risorse per l’assistenza in relazione al fabbisogno e ai vincoli di finanza pubblica, senza dover ricorrere a specifiche leggi di settore. L’art. 4 stabilisce infatti che le spese sostenute dalle regioni e dai comuni saranno in gran parte a carico, sulla base rispettivamente del piano regionale e del piano di zona, del Fondo nazionale per le politiche sociali, le cui risorse saranno ripartite dallo Stato, come dall’art. 20: il Fondo è incrementato di lire 106,7 miliardi per l’anno 2000, di lire 761,5 miliardi per l’anno 2001 e di lire 922,5 miliardi a decorrere dall’anno 2002.

Tre sono gli articoli che disciplinano gli interventi assistenziali in denaro non pensionistici:

- art. 14 “Progetti individuali per le persone disabili”: «per realizzare la piena integrazione dei disabili di cui all’art. 3 della L. 104/1992, (...) i comuni (...) predispongono, su richiesta dell’interessato, un progetto individuale (...) che comprende (tra l’altro) misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà,

emarginazione ed esclusione sociale Nel progetto individuale sono definiti le potenzialità e gli eventuali sostegni per il nucleo familiare»;

- art. 16 “Valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari”: «nell’ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali hanno priorità (tra l’altro): l’erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della maternità e della paternità responsabile, ulteriori rispetto agli assegni e agli interventi di cui alla L.448/98 (assegni di maternità e ai nuclei familiari con tre o più figli minori), alla L. 1044/1971, alla L. 285/1997»;
- art. 23 “Il reddito minimo di inserimento”: abrogando l’art. 15 del D.lgs. 237/98 il Governo, entro il 31/5/2001, riferirà al Parlamento i risultati della fase di sperimentazione del reddito minimo di inserimento (introdotto dalla legge 449/97 come misura di contrasto della povertà). Tenendo in considerazione tali risultati, con provvedimento legislativo verranno definiti le modalità, i termini, le risorse per l’estensione dell’istituto del reddito minimo di inserimento su tutto il territorio nazionale.



### 3. LE PRESTAZIONI ASSISTENZIALI MONETARIE NON PENSIONISTICHE REGOLATE DALLE LEGGI NAZIONALI

Nella tabella 5 vengono elencate le prestazioni assistenziali monetarie non pensionistiche disciplinate dalla normativa italiana. Esse sono ordinate in base alla classificazione per funzione delle prestazioni sociali operata dal SESPROS '96.

**Tabella 6: Elenco delle prestazioni monetarie non pensionistiche, regolate dalle leggi nazionali, e loro caratteristiche**

Funzione	Prestazioni	Condizione dei beneficiari
Malattia	Indennità Tbc (dopo il 1999)	Lavoratori dipendenti privati e alcune categorie di dipendenti pubblici
Famiglia	Assegno di maternità (legge fin. '99)	Casalinghe e lavoratrici non indennizzate povere (trattamento selettivo)
	Assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori	Famiglie con almeno 3 figli minori, considerate indigenti (trattamento selettivo)
	Assegno familiare	Coltivatori diretti, mezzadri e coloni
Esclusione sociale	Reddito minimo di inserimento (RMI)	Indigenti (trattamento selettivo)

#### 1. La funzione malattia

##### *Gli interventi a sostegno dei soggetti affetti da tubercolosi (Tbc)*

Le indennità per la tubercolosi sono erogate al lavoratore dipendente e ai suoi familiari (coniuge, figli, fratelli, sorelle, genitori) malati di tubercolosi. Non è necessario che i familiari siano assicurati. Il lavoratore deve avere almeno un anno di contribuzione (52 contributi settimanali) nell'intera vita lavorativa.

Le prestazioni monetarie relative alla Tbc sono finanziate dallo Stato (L. 448/98, art. 3, commi 3 e 14, collegata alla finanziaria 1999) ed erogate dall'INPS.

I tipi di intervento sono quattro:

- *Indennità giornaliera*, erogata durante il ricovero o la cura ambulatoriale per Tbc. L'importo spettante all'assistito in qualità di assicurato è di £. 19.360 (2001) mentre per gli assistiti in qualità di familiari è di £. 9.680 (2001).
- *Indennità giornaliera post-sanatoriale*, corrisposta per 24 mesi a partire dal 1° giorno successivo a quello di dimissione (per guarigione clinica, stabilizzazione o prosecuzione della cura in ambulatorio) dall'istituto di cura in cui si è avuta una degenza di almeno 2 mesi.  
L'importo spettante all'assistito in qualità di assicurato è di £. 32.260 (2001) mentre per gli assistiti in qualità di familiari è di £.16.130 (2001).
- *Assegno di cura o di sostentamento mensile*, erogato qualora l'assistito abbia una capacità di guadagno, in occupazioni confacenti alle sue attitudini, ridotta a meno della metà per effetto o in relazione alla malattia tubercolare e non percepisca una normale retribuzione continuativa a tempo pieno.  
L'assegno spetta per 2 anni ed è rinnovabile se permangono i requisiti.  
L'importo è di £. 127.120 (anno 2001)

- *Assegno natalizio*, corrisposto a coloro che abbiano usufruito, anche per un solo giorno nel mese di dicembre, di assistenza antitubercolare economica.  
L'assegno è pagato nella misura pari a 30 giorni dell'indennità più favorevole corrisposta all'interessato nel mese di dicembre.

## **2. La funzione famiglia**

### ***L'assegno di maternità***

L'assegno di maternità può essere richiesto dalle madri italiane, con residenza in Italia (art. 66 della L.448/98 legato alla finanziaria 1999), ed extracomunitarie in possesso della carta di soggiorno (art. 49 co.12 della L.488/99 legato alla finanziaria 2000), che vivono in nuclei familiari considerati poveri. L'assegno mensile è concesso qualora non beneficino del trattamento previdenziale dell'indennità di maternità oppure abbiano una copertura previdenziale inferiore a £. 500.000 per le madri italiane (Finanziaria 2001) o £. 300.000 per le madri extracomunitarie.

Per avere il diritto all'assegno, le risorse economiche devono essere non superiori ai valori dell'ISE, che è pari a 50 milioni di lire annue per nuclei familiari con 3 componenti.

L'importo dell'assegno è pari a 500.000 lire mensili per le madri italiane (a £. 300.000 per le madri extracomunitarie) oppure alla differenza tra tale importo e la copertura previdenziale. L'importo e i requisiti per ottenere l'assegno sono rivalutati annualmente sulla base della variazione dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. La durata massima dell'erogazione è di 5 mensilità.

L'assegno è concesso dal comune di residenza ed erogato dall'INPS (art. 50 della L.144/99) sulla base dei dati forniti dai comuni. Questi ultimi sono tenuti ad informare gli interessati invitandoli a certificare o dichiarare il possesso dei requisiti all'atto dell'iscrizione del figlio all'anagrafe comunale. La domanda deve essere presentata entro sei mesi dalla nascita del figlio.

Per la spesa è stato istituito un fondo presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri pari a £. 25 mld per il 1999, £. 125 mld per il 2000, £. 150 mld per il 2001.

Secondo i dati forniti in forma provvisoria dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociali<sup>6</sup>, al maggio 2000 sono rilevate 73.460 domande inoltrate ai comuni e 35.046 prestazioni erogate.

### ***L'assegno ai nuclei familiari con almeno 3 figli minori***

Le famiglie italiane residenti in Italia, con almeno 3 figli minori, hanno diritto alla corresponsione di un assegno mensile (art. 65 della L. 448/98 legato alla finanziaria 1999), previo accertamento delle risorse economiche familiari, che non devono superare il livello prefissato della soglia di povertà.

Per avere il diritto all'assegno, il valore dell'ISE familiare deve essere non superiore a 36 milioni di lire per un nucleo di 5 persone. Per le tipologie familiari con un numero di componenti diverso da cinque, le soglie di esclusione sono calcolate applicando la scala di equivalenza dell'ISE.

L'importo è pari:

---

<sup>6</sup> Cfr. Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2000) – “Le politiche nazionali contro la povertà in Italia” – Testo elaborato dal Dott. D. Benassi – Presidenza del Consiglio dei Ministri. Dipartimento degli Affari Sociali.

- a) a £. 200.000 mensili per 13 mensilità, se l'ISE familiare non supera l'importo dato dalla differenza tra il tetto massimo e il valore dell'importo annuo dell'assegno (Finanziaria 2001);
- b) alla differenza tra il tetto massimo e il valore dell'ISE familiare, se l'ISE familiare è compreso tra la differenza, di cui al punto a, e il tetto massimo.

L'assegno è concesso dal comune di residenza ed erogato dall'INPS (art. 50 della L.144/99) sulla base dei dati forniti dai comuni. La domanda deve essere presentata entro il 31 gennaio dell'anno successivo a quello per il quale è richiesta la prestazione.

L'assegno non costituisce reddito a fini fiscali e previdenziali e può essere cumulato con analoghe provvidenze erogate dagli enti locali e dall'INPS.

Per il finanziamento, è stato istituito un fondo presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la cui dotazione è stabilita in £. 390 mld per il 1999, £. 400 mld per il 2000, £. 405 mld per il 2001.

Secondo i dati forniti in forma provvisoria dalla Commissione di indagine sull'esclusione sociali<sup>7</sup>, al 2 maggio 2000 sono rilevate 210.110 domande inoltrate ai comuni e 86.556 prestazioni erogate.

### ***Gli assegni familiari del vecchio tipo***

Gli assegni familiari a carattere assistenziale sono rivolti ai coltivatori diretti, mezzadri e coloni, sui quali gravano oneri derivanti dall'esistenza di un nucleo familiare a loro carico. Vengono erogati dall'INPS mensilmente, finché sussistono i requisiti per averne diritto.

Gli assegni familiari sono corrisposti per i figli ed equiparati (legittimi, legittimati, adottivi, affiliati, naturali, legalmente riconosciuti o giudizialmente dichiarati, nati da precedente matrimonio dell'altro coniuge, affidati a norma di legge) e per i fratelli, le sorelle e i nipoti, purché conviventi.

Per avere diritto all'assegno i figli, i fratelli, le sorelle e i nipoti devono essere minori di 18 anni; oppure inabili al lavoro; oppure studenti (fino a 21 anni per gli studenti medi e fino a 26 anni, ma nei limiti degli anni di studio previsti per il corso di laurea scelto, per gli studenti universitari); oppure apprendisti (fino a 21 anni).

In Sicilia e in Sardegna, con apposite leggi regionali (rispettivamente L.R. 26/1970 e L.R. 18/1970), gli assegni familiari vengono corrisposti, a carico delle regioni stesse, anche agli artigiani e, limitatamente alla Sardegna, anche alla moglie e ai genitori dei coltivatori diretti, a condizione che siano unità non attive a carico e facciano parte del nucleo familiare del richiedente (L.R. 10/1972).

Per quanto riguarda i requisiti per il diritto alla prestazione, si tiene conto sia dei *limiti di reddito del nucleo familiare* sia di *soglie di reddito individuale* del familiare a carico.

I limiti di reddito familiare sono fissati da apposite tabelle (fornite dall'INPS) e sono rivalutati annualmente in base al tasso di inflazione programmato.

Il reddito personale non deve superare un importo mensile pari alla pensione minima più 1/12 di tredicesima mensilità, il tutto maggiorato del 30%.

L'importo dell'assegno è di £. 15.832 mensili (anno 2001) per figli ed equiparati e per fratelli, sorelle, nipoti conviventi.

---

<sup>7</sup> Cfr. Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2000) – “Le politiche nazionali contro la povertà in Italia”, op. già citata.

### **3. La funzione esclusione sociale**

#### ***Il reddito minimo di inserimento (RMI)***

Con la L. 449/97 viene introdotto il reddito minimo di inserimento come misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale. Questo è stato un passo molto importante nelle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale poiché, a differenza della maggioranza dei paesi dell'Unione Europea, in Italia manca ancora una *misura nazionale* di garanzia del reddito di ultima istanza, che impedisca agli individui e alle famiglie di cadere al di sotto della soglia di povertà. Infatti, le misure locali di sostegno al reddito esistenti sono differenziate sia su base territoriale sia per categorie di persone cui si rivolgono.

Il D.Lgs. 237/98 ha reso operativo in via sperimentale (in 39 comuni) l'istituto del RMI (art.15) ed ha definito le caratteristiche della misura stessa, gli aventi diritto e le responsabilità dello Stato e dei comuni coinvolti nella sperimentazione.

Con successivo decreto del Ministro per la solidarietà sociale (D.M. 5 agosto 1998) sono stati individuati (anche sulla base di indicatori dell'Istat) i 39 comuni da inserire nella sperimentazione. Di questi, 6 appartengono al Nord, 11 al Centro, 22 al Mezzogiorno.

L'avvio della sperimentazione è avvenuto nell'ottobre del 1998 ed il termine massimo, previsto dal D.M. 5 agosto 1998, è il 31/12/2000.

Il disegno di Legge Finanziaria 2001 autorizza i comuni che hanno avviato la sperimentazione a proseguire, fino alla data del 31 dicembre 2002, l'attuazione del RMI. La disciplina dell'istituto del RMI si applica anche ai comuni compresi nei territori per i quali sono stati approvati (in data 30-6-2000) i patti territoriali, di cui all'art. 2, comma 203, della L.662/96 e successive modificazioni. Per il proseguimento e l'estensione territoriale del RMI, la legge finanziaria 2001 prevede lo stanziamento di £. 350 miliardi per l'anno 2001 e di £. 430 miliardi per l'anno 2002.

**Tabella 7: L'istituto del RMI: descrizione**

Cos'è il RMI	È un istituto che fornisce un sostegno economico ai soggetti a rischio di marginalità sociale e impossibilitati a provvedere al mantenimento proprio e dei figli per cause psichiche, fisiche e sociali.
Finalità	Integrazione del reddito e incentivazione dell'autonomia economica e della partecipazione al lavoro: il RMI non consiste soltanto in un assegno monetario ma prevede anche interventi di integrazione sociale mirati a stimolare lo sviluppo delle capacità dei soggetti, in modo che possano (nella misura della loro capacità e delle opportunità disponibili) raggiungere una autonomia economica.
A chi è rivolto	Ai cittadini italiani, comunitari (residenti da almeno 12 mesi in uno dei comuni ammessi alla sperimentazione) ed extracomunitari (residenti da almeno 3 anni).
L'importo mensile del RMI	È pari alla differenza tra la soglia di povertà (520.000 lire nel 2000 per un nucleo familiare di un solo componente) e il reddito disponibile della famiglia. Per il calcolo del RMI spettante a unità familiari di diversa numerosità si applica la scala di equivalenza dell'ISE.
Requisiti degli aventi diritto	Essere privi di reddito o avere un reddito non superiore alla soglia di povertà, non possedere patrimonio mobiliare ed immobiliare (eccetto la propria casa di abitazione il cui valore non deve però superare un certo livello). I soggetti in età lavorativa, non occupati ed abili al lavoro devono essere disponibili a frequentare corsi di formazione professionale e ad accettare proposte di lavoro.
Durata	Un anno, rinnovabile se sussistono i requisiti.
Finanziamento	Il 90% delle spese è a carico del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali ed il restante 10% è a carico dei Comuni interessati

Nella tabella 8 vengono riportati alcuni dati relativi all'andamento della sperimentazione del RMI risalenti al gennaio del 2000.

In sintesi si osserva che:

1. la popolazione residente nelle aree territoriali coinvolte nella sperimentazione è pari a circa il 4% dell'intera popolazione italiana.
2. le risorse complessivamente erogate ammontano a circa 476 miliardi di lire.
3. l'integrazione media mensile erogata alle famiglie è pari a circa 815.000 lire.
4. la dimensione delle famiglie-RMI e la percentuale dei minori presenti nelle famiglie-RMI sono maggiori dei rispettivi dati nazionali (3,2 componenti rispetto a 2,8 nel primo caso e 34,2% contro 17,9% nel secondo); infatti, la povertà economica si concentra soprattutto tra le famiglie con tre o più figli minori. Sia la dimensione familiare sia la percentuale dei minori è più elevata al Mezzogiorno che al Centro-Nord.
5. il 6,9% delle famiglie interessate al RMI ha almeno un componente disabile. La presenza di un disabile grave può costituire un fattore di povertà in una famiglia a reddito modesto, nella misura in cui riduce il tempo disponibile per il lavoro e al contempo richiede spese aggiuntive. In caso di insufficienza dei fondi destinati alla sperimentazione rispetto ai potenziali aventi diritto, il D.Lgs 237/98 prevede che debba essere data priorità alle famiglie con minori e con almeno un componente disabile.
6. la percentuale degli anziani che usufruiscono dell'istituto non è elevata confrontandola con quella dei minori e delle famiglie con disabili. Ciò è dovuto al fatto che la soglia massima di reddito che dà diritto al RMI è inferiore sia alla pensione sociale sia all'assegno sociale. D'altra parte, scopo della sperimentazione era verificare fattibilità ed efficacia di una misura di sostegno al reddito, rivolta ad individui non coperti da alcuna misura nazionale, a differenza di quanto avviene (sia pure in misura modesta) per gli anziani e gli invalidi civili.

**Tabella 8: Dati sulla sperimentazione del RMI - Gennaio 2000 (Fonte: "Rapporto annuale sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale 2000" - Commissione di indagine sull'esclusione sociale)**

Comune	Popolazione	Beneficiari	Nuclii	Progetti	Persone in progetti	% Beneficiari/ popolazione	% Persone in progetti/ beneficiari	Risorse erogate (in milioni)
Nichelino	45.609	860	351	451	458	1,9	53,3	3.978
Limbiate	32.469	349	117	89	335	1,1	96,0	2.041
Cologno M.se	49.790	453	174	164	204	0,9	45,0	3.138
Rovogo	50.925	324	150	150	202	0,6	62,3	2.700
Genova (Voltri/Pra)	39.000	1.396	501	596	479	3,6	34,3	4.630
Massa	67.999	1.991	828	772	1.800	2,9	90,4	10.753
Civita C.na	15.992	368	150	20	151	2,3	41,0	2.329
Corchiano	3.319	53	15	27	28	1,6	52,8	277
Monterosi	2.232	43	15	10	8	1,9	18,6	246
Onano	1.211	33	13	3	17	2,7	51,5	190
Gallese	2.798	55	26	6	32	2,0	58,2	288
Fabrica di Roma	6.296	120	32	31	35	1,9	29,2	1.015
Canepina	3.072	65	23	25	28	2,1	43,1	269
Pontecorvo	13.345	711	233	5	220	5,3	30,9	3.780
Alatri	26.848	950	288	172	234	3,5	24,6	4.081
Caserta	73.797	5.030	1.589	17	278	6,8	5,5	22.746
Orta di Atella	12.154	4.854	1.593	12	724	39,9	14,9	26.037
Napoli	1.035.835	17.283	3.629	3.589	17.123	1,7	99,1	92.737
L'Aquila	69.516	437	260	19	437	0,6	100,0	9.447
Isernia	21.007	693	218	7	218	3,3	31,5	3.222
Foggia	155.785	9.983	2.869	30	2.703	6,4	27,1	39.441
Andria	93.446	6.197	1.696	-	1.100	6,6	17,8	20.347
Bernalda	12.266	802	252	6	229	6,5	28,6	4.116
Grassano	5.929	390	161	3	161	6,6	41,3	2.498
Isola Capo Rizzuto	12.721	4.520	1.520	13	760	35,5	16,8	33.477
Cutro	9.866	2.822	1.106	3	571	28,6	20,2	20.104
S. Giovanni in Fiore	18.821	2.758	882	4	376	14,7	13,6	17.627
Reggio Calabria	180.158	5.351	1.313	12	2.958	3,0	55,3	23.600
Nardo di Pace	1.532	290	78	65	189	18,9	65,2	1.177
Enna	28.532	2.025	694	3	506	7,1	25,0	11.958
Barrafranca	13.466	2.306	692	21	866	17,1	37,6	13.948
Leonforte	14.407	2.052	650	11	400	14,2	19,5	15.384
Catenanuova	5.031	531	182	6	132	10,6	24,9	4.029
Agira	8.941	796	261	2	200	8,9	25,1	5.040
Centuripe	6.239	431	158	6	174	6,9	40,4	4.440
Catania (VII-IX-X)	64.379	8.400	1.600	300	1.200	13,0	14,3	32.078
Sassari	121.038	2.970	728	700	1.456	2,5	49,0	25.683
S.Nicolò d'Arcidano	2.945	167	40	40	40	5,7	24,0	1.386
Oristano	33.066	1.456	522	17	412	4,4	28,3	6.003
<b>Totale</b>	<b>2.361.782</b>	<b>90.315</b>	<b>25.609</b>	<b>7.407</b>	<b>37.444</b>	<b>3,8</b>	<b>41,5</b>	<b>476.239</b>

## **4. LA NORMATIVA A LIVELLO LOCALE**

Con l'applicazione della legge quadro nazionale in materia di assistenza sia le regioni sia i comuni dovranno attenersi, in maniera univoca su tutto il territorio nazionale, alle disposizioni previste dalla legge stessa.

Prima dell'attuazione della legge quadro, non c'è mai stata la volontà di fornire un insieme di riferimenti e di indicazioni unitarie che permettessero di ricondurre le differenziazioni locali in un sistema di sicurezza almeno coerente a livello nazionale dal punto di vista della garanzia dei diritti sociali minimi. Nonostante molte regioni abbiano emanato leggi di riordino dei servizi socio-assistenziali e numerosi comuni abbiano deliberato in materia riorganizzando i propri servizi, spesso non c'è corrispondenza tra la disciplina a livello regionale e quella a livello comunale, o perché le delibere comunali hanno anticipato le leggi regionali o perché i comuni non hanno applicato le leggi regionali. Anche i Piani socio-assistenziali Regionali e Comunali, pensati per esplicitare le finalità ed i criteri di intervento e rendere, così, esecutive le leggi regionali, aggiungono ulteriori elementi di variabilità.

In un panorama così eterogeneo, i cittadini si trovano a fruire di diritti molto diversi tra loro, che non dipendono dalla condizione di bisogno, ma dal luogo in cui il bisogno sorge e dalla disciplina normativa in esso vigente.

Un problema che si aggiunge a questa situazione è costituito dal fatto che spesso gli importi delle prestazioni sono vincolati alle disponibilità di bilancio regionali e comunali (Lombardia, Calabria, Lazio).

### **1. Le leggi regionali di riordino dell'assistenza**

Le leggi regionali di riordino in materia di assistenza esistono in quasi tutte le Regioni italiane e sostanzialmente definiscono l'assistenza economica come strumento di sostegno a garanzia del soddisfacimento dei bisogni fondamentali di vita sia dei singoli individui sia dei nuclei familiari. Vengono individuati, quali beneficiari delle prestazioni, i cittadini italiani, gli stranieri comunitari ed extracomunitari, gli apolidi, *residenti* nelle rispettive regioni. Sono tutelati anche gli stranieri e gli apolidi temporaneamente presenti nel territorio regionale, allorché si trovino in condizioni di difficoltà tali da non consentire alla regione (o Stato) di appartenenza l'attuazione degli interventi di sostegno.

I criteri che accomunano le leggi regionali sono quelli della residenza e dell'urgenza o emergenza. Chi è cittadino residente, sia italiano che straniero, ha diritto all'assistenza. Il diritto alla prestazione si concretizza nel momento in cui si manifesta una condizione di bisogno, dovuta all'insufficienza del reddito familiare o all'incapacità totale o parziale di provvedere ai propri bisogni.

Sebbene lo stato di bisogno non coincida necessariamente con una condizione determinata unicamente dall'insufficienza di reddito, ma piuttosto con un insieme di situazioni anche diverse da esso, il reddito costituisce l'indicatore di riferimento principale per l'erogazione dei sussidi economici. Applicando le disposizioni della legge di riforma dell'assistenza n.328/2000, l'individuazione dei parametri di reddito ai quali rapportare gli interventi finanziari avverrà in base all'ISE (indicatore della situazione economica).

Tra le regioni italiane, soltanto la Campania e la Puglia non hanno ancora approvato una legge di riordino dei servizi socio-assistenziali. In Puglia sono le delibere comunali a regolare i servizi socio-assistenziali e le erogazioni monetarie in particolare.

La legge regionale della Puglia n. 49 del 31-08-81 disciplina l'assistenza sociale soltanto in favore delle persone anziane.

La legge n. 47 del 6-5-1985 della regione Campania "Riordino delle materie trasferite ai sensi della L. 382/22-07-1975 nel settore dei servizi sociali. Norme di attuazione e organizzazione di spesa" non è una vera e propria legge di riordino, in quanto ha il solo scopo di definire i compiti regionali in materia di DPR 616/77 e non di riorganizzazione del settore.

La L.R. n.51 del 30-06-93 del Friuli Venezia Giulia "Disposizioni finanziarie per favorire l'attuazione del Piano regionale socio - assistenziale e integrazioni e modifiche a normative del settore" fornisce una disciplina di supporto alla già esistente legge di riordino del 1981.

Non tutte le regioni (soprattutto quelle del Centro-Sud) hanno istituito un sistema informativo dei servizi socio-assistenziali. Con l'attuazione della legge di riforma, le regioni, le province e i comuni, caratterizzati dall'assenza di un sistema informativo, dovranno individuare gli strumenti necessari ed appropriati per l'attivazione. Le regioni che già dispongono di sistemi informativi dovranno modificarli in modo tale da allinearsi con le nuove disposizioni legislative, che prevedono modelli e contenuti uniformi a livello nazionale.

**Tabella 9: Leggi vigenti regionali di riordino in materia di assistenza nelle principali regioni italiane**

REGIONE	LEGGE REGIONALE
Valle D'Aosta	L.R. 13/16-04-1997 "Nuova disciplina del Servizio sanitario regionale, approvazione del piano socio - sanitario regionale per il triennio 1997/ 1999 e modificazioni alla dotazione organica di cui alla L.R. 29 maggio 1992, n. 19, come modificata dalla L.R. 13 dicembre 1995, n. 49
Piemonte	L.R. 62/13-04-1995 "Norme per l'esercizio delle funzioni socio-assistenziali" Testo modificato da L.R. 5/97 e L.R. 94/95
Lombardia	L.R. 1/7-01-1986 "Riorganizzazione e programmazione dei servizi socio-assistenziali" Testo modificato da L.R. 25/90
Friuli Venezia Giulia	L. R. 35/3-06-1981 "Promozione e riordino di servizi e interventi in materia socio - assistenziale" Testo modificato da L.R. 31/84 L.R. 51/30-06-1993 "Disposizioni finanziarie per favorire l'attuazione del Piano regionale socio - assistenziale e integrazioni e modifiche a normative del settore.
Pr. di Bolzano	L.P. 13/30-04-1991 "Riordino dei servizi sociali in Provincia di Bolzano" Testo modificato da L.R. 16/97 (art. 1)
Pr. di Trento	L.P. 14/12-07-1991 "Ordinamento dei servizi socio-assistenziali in provincia di Trento" Testo modificato da L.R. 6/98 (art. 20) e L.R. 33/95 (art. 5)
Sardegna	L.R. 4/25-01-1988 "Riordino delle funzioni socio - assistenziali" Testo mod. da L.R. 4/90, L.R. 32/90, L.R. 39/93
Veneto	L.R. 55/15-12-1982 "Norme per l'esercizio delle funzioni in materia di assistenza sociale" Testo mod. da L.R.27/85, L.R.8/86, L.R.22/89 art.1, L.R.3/96 art.4 e L.R.5/96 art.4
Liguria	L.R.30/09-09-1998 Riordino e programmazione dei servizi sociali della regione e modifiche alla legge regionale 8 agosto 1994 n. 42 in materia di organizzazione e funzionamento delle unità sanitarie locali".



**Tabella 9 segue: Leggi vigenti regionali di riordino in materia di assistenza nelle principali regioni italiane**

REGIONE	LEGGE REGIONALE
Emilia Romagna	L.R. 2/12-01-1985 “Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale” Testo modificato da L.R. 34/93 e L.R. 7/97 (art. 42)
Toscana	L.R. 72/3-10-1997 “Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio - sanitari integrati”
Marche	L.R. 43/5-11-1988 “Norme per il riordino delle funzioni di assistenza sociale di competenza dei comuni, per l’organizzazione del servizio sociale e per la gestione dei relativi interventi nella regione” Testo modificato da L.R. 37/92 e L.R. 42/92 (art. 1)
Abruzzo	L.R. 22/27-03-1998 “Norme per la programmazione e l’organizzazione dei servizi di assistenza sociale - Piano sociale regionale 1998/2000”.
Molise	L.R. 1/7-01-2000 “Riordino delle attività socio-assistenziali e istituzione di un sistema di protezione sociale e dei diritti sociali di cittadinanza”
Lazio	L.R. 38/9-09-1996 “Riordino, programmazione e gestione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali”
Umbria	L.R. 3/23-01-1997 “Riorganizzazione della rete di protezione sociale regionale e riordino delle funzioni socio-assistenziali”
Basilicata	L.R. 50/4-12-1980 “Riorganizzazione dei servizi socio-assistenziali” Testo modificato da L.R. 26/85
Campania	n.d.
Puglia	n.d.
Calabria	L.R. 5/26-01-1987 “Riordino e programmazione delle funzioni socio-assistenziali”
Sicilia	L.R. 22/9-05-1986 “Riordino dei servizi e delle attività socio-assistenziali in Sicilia” Testo modificato da L.R. 27/90

## **2. L’assistenza monetaria non pensionistica regolata dalle leggi regionali. Il caso del Lazio, dell’Emilia Romagna, delle Marche e della Toscana**

### **2.1. L’assistenza economica**

#### ***Regione Lazio***

Nella Regione Lazio l’assistenza economica è contemplata nell’art. 21 al Capo II della L. 38/1996: gli interventi di assistenza economica non pensionistici si esplicano attraverso trasferimenti che possono avere:

1. «carattere di *continuità* (per una durata di 3, 6 o 12 mesi), qualora siano finalizzati alla integrazione del reddito del singolo o del nucleo familiare per il soddisfacimento dei bisogni primari;
2. carattere di *straordinarietà, immediatezza e temporaneità* per far fronte a situazioni di emergenza (per coprire spese contingenti e urgenti, quali ad esempio le spese funerarie);
3. carattere di specificità, in quanto finalizzati ad esigenze e bisogni particolari, fra i quali, prioritariamente, quelli di persone non autosufficienti assistiti in famiglia.

Il piano socio-assistenziale regionale determina i criteri per l'erogazione dell'assistenza economica e per l'individuazione dei parametri di reddito ai quali rapportare gli interventi finanziari».

«I comuni adottano, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del primo piano socio-assistenziale regionale predisposto ai sensi della presente legge, il regolamento per l'organizzazione e il funzionamento del servizio di assistenza sociale, redatto sulla base dello schema-tipo approvato dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale, unitamente al suddetto piano». Il regolamento stabilisce, tra l'altro, «la tipologia dei servizi e degli interventi socio-assistenziali, nonché le condizioni, le modalità e le procedure per l'erogazione delle relative prestazioni».

### ***Regione Emilia Romagna***

Nelle leggi regionali le misure di carattere assistenziale sono descritte in maniera piuttosto generale: non si parla esplicitamente di prestazioni assistenziali in denaro.

I provvedimenti specificatamente previsti dal piano socio-assistenziale regionale, di cui alla L.R. 2/1985, comprendono:

- gli *interventi per la famiglia, la maternità, l'infanzia, l'età evolutiva* volti ad assicurare, tra l'altro: aiuti alla famiglia che versi in difficoltà materiali; le condizioni che favoriscano la tutela sociale della gravidanza e della maternità; le condizioni materiali e sociali per un armonico sviluppo psicofisico del bambino e dell'adolescente;
- gli *interventi per gli adulti*, rivolti ai cittadini non autosufficienti e a rischio di emarginazione e finalizzati ad assicurare le essenziali condizioni materiali di vita e a favorire l'inserimento o il reinserimento lavorativo anche in collaborazione con le strutture di formazione professionale;
- gli *interventi per gli anziani*, volti a prevenire e rimuovere situazioni di bisogno e a favorire le condizioni per la permanenza e la integrazione nell'ambiente familiare e sociale di appartenenza”.

Le disposizioni a favore degli anziani non autosufficienti vengono disciplinate anche dalla L.R. 5/1994, in base alla quale la Regione promuove *interventi volti al miglioramento della situazione economica di anziani bisognosi ed interventi di carattere straordinario*.

### ***Regione Marche***

Secondo l'art. 35 della L.R. 43/88, «gli interventi di assistenza economica hanno lo scopo di consentire al singolo e/o al nucleo familiare o parentale che si trovano in condizioni di difficoltà di continuare a svolgere il proprio ruolo nel normale ambiente di vita e di lavoro, concorrendo al soddisfacimento dei bisogni fondamentali. Per bisogni fondamentali si intendono quelli relativi all'alimentazione, all'abbigliamento, all'igiene delle persone, all'abitazione e al riscaldamento, all'istruzione di base obbligatoria. Gli interventi economici possono essere eccezionali o straordinari, ovvero a carattere continuativo per il permanere della situazione di bisogno».

La L.R. 30/1998 disciplina in particolare i provvedimenti a favore della famiglia che ha «il ruolo fondamentale per lo sviluppo della persona e della vita sociale» (art. 1). È previsto dall'art. 2 della L.R. 30/1998 che la Regione dia finanziamenti ai comuni per sostenere le famiglie, al fine di facilitare il superamento di situazioni di disagio sociale o economico e di garantire solidarietà alle donne in difficoltà non coniugate in stato di gravidanza e alle ragazze madri. Si dovrà verificare se trattasi di trattamenti monetari.

## ***Regione Toscana***

L'art. 46 della L.R. 72/1997 disciplina gli *interventi di sostegno economico* finalizzati al soddisfacimento dei bisogni fondamentali della vita quotidiana. Essi possono avere carattere *continuativo, straordinario o temporaneo*.

### **2.2. La formazione professionale**

Il SESPROS inserisce la formazione professionale nella funzione disoccupazione. «I sussidi per la formazione professionale sono versamenti effettuati da Enti di previdenza e assistenza sociale o da Enti pubblici a favore di gruppi di persone specifici della forza lavoro che partecipano a corsi di formazione volti a sviluppare il loro potenziale di occupazione». Sono escluse dalla formazione professionale «le spese sostenute dai datori di lavoro per la formazione del personale o per la nuova formazione». Sono esclusi dalla formazione professionale, intesa come assistenza monetaria, quei versamenti effettuati (...) ad istituzioni che forniscono servizi di formazione professionale (...).

Secondo l'art. 142 del D.Lgs. 112/98, le funzioni ed i compiti amministrativi in materia di formazione professionale spettano alle Regioni, salvo quelli espressamente mantenuti dallo Stato. Le Regioni trasferiscono a loro volta le funzioni agli enti locali.

La L. 196/97 ha definito i principi ed i criteri generali per la riforma della formazione professionale ed ha stabilito in particolare l'attuazione di interventi assistenziali monetari non pensionistici, quali: tirocini pratici, stages e borse lavoro, che prevedono la corresponsione di sussidi ai partecipanti e che sono rivolti agli inoccupati che abbiano assolto l'obbligo scolastico (art. 18).

Nelle leggi regionali gli interventi di formazione professionale vengono descritti in modo piuttosto generalizzato. Spesso non viene specificato se le attività formative prevedono (o no) un sostegno economico a favore dei partecipanti.

## ***Regione Lazio***

Le attività formative contemplate nell'art. 9 della L.R. 23/1992 si realizzano mediante interventi a favore di specifici gruppi di persone ed interventi personalizzati. Appartengono al primo tipo di interventi

1. le *attività di formazione al lavoro*, rivolte a giovani usciti dalla scuola dell'obbligo, dalle classi intermedie e dalla scuola secondaria superiore;
2. le *attività di formazione finalizzata all'occupazione* per giovani disoccupati;
3. le *attività di formazione* rivolte ai giovani laureati;
4. le *attività di formazione* per soggetti in stato o a rischio di emarginazione sociale.

Gli interventi di formazione personalizzata si realizzano mediante:

1. *stages lavorativi* presso strutture pubbliche o private
2. *borse o crediti di formazione* per la partecipazione ad attività formative, anche se realizzate fuori dal territorio regionale.

Gli interventi formativi sono rivolti a tutti i cittadini che abbiano assolto l'obbligo scolastico o che ne siano prosciolti. Per l'accesso ai diversi tipi di iniziative formative è garantita l'uguaglianza di opportunità tra i cittadini, senza discriminazioni di sesso, di condizioni sociali o di ogni altro tipo. A tali iniziative sono, pertanto, ammessi anche stranieri comunitari ed extracomunitari, nell'ambito degli accordi internazionali e delle leggi vigenti. Specifiche azioni formative sono riservate a persone di sesso femminile o a persone che si trovano in particolare posizione di difficoltà sul mercato del lavoro. È favorita la partecipazione dei soggetti portatori di menomazioni fisiche, psichiche o

sensoriali alle attività formative, per agevolarne l'integrazione sociale e l'inserimento professionale.

L'art. 35 si occupa della formazione nel settore dell'artigianato: la Regione promuove l'inserimento dei giovani nelle attività lavorative del comparto mediante *corsi di qualificazione di base* per ragazzi di età inferiore ai 25 anni.

Il comma 7 dell'art. 10 afferma che «l'iscrizione e la frequenza alle iniziative formative finanziate dalla Regione sono, di norma, gratuite». Tuttavia, secondo l'art. 29, la Regione, le province e la città metropolitana predispongono interventi atti a garantire, tra l'altro, la concessione di *indennità di presenza*, nella misura da stabilirsi in sede di approvazione del piano annuale. Quanto detto viene ribadito anche dall'art. 25: nel Piano annuale delle attività di formazione professionale devono essere precisati (oltre alle tipologie di intervento formativo) i parametri per determinare i finanziamenti destinati a coprire, tra l'altro, le spese per l'eventuale erogazione delle seguenti prestazioni assistenziali monetarie non pensionistiche: *indennità di frequenza, borse e crediti di formazione*.

Verrà verificata l'esistenza di tali interventi e si cercherà, pertanto, di valutare la natura monetaria degli stessi, che si configura nella presenza o meno di sussidi a favore dei fruitori.

### **Regione Emilia Romagna**

In base all'art. 4 della L.R. 45/1996, la Regione promuove, presso le imprese, *tirocini formativi e di orientamento*, concedendo sussidi economici ai tirocinanti per la copertura delle spese sostenute durante la formazione. Tali iniziative sono rivolte a soggetti che abbiano assolto l'obbligo scolastico e che risultino in attesa di occupazione ovvero inoccupazione, disoccupati o in mobilità ed hanno una durata massima di un anno. La Giunta regionale, con apposite deliberazioni pubblicate nel bollettino ufficiale della Regione, predetermina le modalità di liquidazione ed erogazione dei contributi a favore dei partecipanti alle attività formative.

### **Regione Marche**

Nelle Marche le leggi che disciplinano la formazione professionale riguardano una particolare categoria di soggetti in stato di bisogno: i portatori di handicap. La L.R. 18/1996 si propone, tra l'altro, di facilitare il loro inserimento in progetti formativi di base o in progetti specifici in relazione alla gravità dell'handicap (art.15). Indicazioni più dettagliate sulla tipologia e la natura (monetaria o non monetaria) di tali interventi sono contenute nel piano triennale della formazione professionale.

Si prevede, inoltre, che la Regione concorra anche al finanziamento di prestazioni assistenziali non pensionistiche, quali *borse-lavoro* finalizzate sia al preinserimento lavorativo che ad interventi terapeutici socio-assistenziali attivati a favore delle persone handicappate, dalle Province, dai Comuni e dalle Comunità montane, presso enti pubblici o privati. I soggetti istituzionali provinciali e comunali trasmettono annualmente alla Regione entro il 15 ottobre i progetti di borse-lavoro relativi all'anno successivo.

### **Regione Toscana**

La L.R. 70/1994 disciplina le attività di formazione professionale, alle quali sono ammessi tutti i cittadini italiani, gli stranieri ospiti per ragioni di lavoro o di formazione.

La Regione promuove e realizza interventi formativi specificatamente rivolti alle donne (anche nell'ambito di azioni positive volte a determinare condizioni di pari opportunità professionali), ai portatori di handicap e ad altre fasce deboli del mercato del lavoro.

Sono previste *forme di sostegno economico* erogate ai frequentanti i corsi di formazione, secondo le modalità e nei termini previsti dal piano regionale triennale (art. 4, comma 2).

L'art. 17 (comma 1, lettera e) stabilisce altresì che la Regione si riserva di promuovere ed istituire *borse di studio* per particolari corsi di specializzazione ed erogare misure di sostegno economico, diverse da quelle previste dall'art. 4.

**Tabella 10: Leggi regionali in materia di assistenza**

<b>Regione</b>	<b>Leggi regionali</b>
Lazio	<b>L.R. 23/25-2-92</b> (e succ. integrazioni): "Ordinamento della formazione professionale" <b>L.R. 38/9-09-96</b> (e succ. modifiche): "Riordino e programmazione degli interventi e dei servizi socio-assistenziali nel Lazio"
Emilia Romagna	<b>L.R. 2/12-01-85</b> : "Riordino e programmazione delle funzioni di assistenza sociale" <b>L.R. 5/3-02-94</b> : "Tutela e valorizzazione delle persone anziane. Interventi a favore di anziani non autosufficienti" <b>L.R. 45/25-11-96</b> : "Misure di politica regionale del lavoro"
Marche	<b>L.R. 18/4-06-96</b> : "Promozione e coordinamento delle politiche di intervento in favore delle persone handicappate" <b>L.R. 43/5-11-88</b> (e succ. modifiche): "Norme per il riordino delle funzioni di assistenza sociale di competenza dei comuni, per l'organizzazione del servizio sociale e per la gestione dei relativi interventi nella regione" <b>L.R. 30/10-08-98</b> : "Interventi a favore della famiglia"
Toscana	<b>L.R. 72/3-10-97</b> : "Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati (con questa legge viene abrogata la L.R. 2 settembre 1992, n.42 eccetto le modifiche riportate nella L.R. 28 marzo 1996, n.25)" <b>L.R. 108/21-12-95</b> : "Norme a favore della popolazione anziana non autosufficiente" <b>L.R. 70/31-08-94</b> (e succ. modifiche): "Nuova disciplina in materia di formazione professionale"

### 3. Gli interventi di assistenza economica nei comuni

Un'attenta analisi delle politiche di intervento in ambito assistenziale a livello locale è stata svolta nel 1995 per la Commissione di indagine sulla Povertà e sull'Emarginazione e documentata nel testo elaborato dal prof. Yuri Kazepov<sup>8</sup>. Lo studio presentato nel volume si basa su un'indagine pilota condotta, con la collaborazione di 14 gruppi di ricerca locali, in altrettante città italiane. I gruppi di ricerca locali hanno intervistato i funzionari responsabili ed hanno raccolto materiale disponibile sia dal punto di vista legislativo (leggi nazionali e regionali, delibere, ecc...) sia dal punto di vista della documentazione prodotta dai servizi stessi (dati sui fruitori, relazioni annuali, ...).

Dallo studio si evince che le misure di assistenza economica, sia temporanee che straordinarie, differiscono da comune a comune anche all'interno di una stessa regione. È stato scelto, pertanto, un campione di comuni che potesse offrire una panoramica abbastanza rappresentativa del ventaglio di misure esistenti ed attuate in Italia nei differenti contesti territoriali.

<sup>8</sup>Commissione di indagine sulla povertà e sull'emarginazione (1995)- "Le politiche locali contro l'esclusione sociale" – Testo elaborato dal prof. Y. Kazepov - Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli Affari Sociali.

Le città considerate nel campione sono: Torino, Milano, Trento, Bologna, Piacenza, Firenze, Ancona, Pesaro, Roma, Napoli, Bari, Cosenza, Messina, Catania.

Tra le erogazioni in denaro di tipo temporaneo, attuate nelle città oggetto dell'indagine, quella di maggior rilievo è il *sussidio Minimo Vitale*, ovvero un assegno mensile pagato per periodi definiti di tempo a individui o famiglie in condizioni economiche e sociali al di sotto di una soglia ritenuta minima. Non tutti i comuni adottano il minimo vitale come misura di sostegno economico, sono tuttavia presenti forme di assistenza monetaria alternative ad esso ed equivalenti dal punto di vista funzionale.

Le misure di assistenza economica si articolano in modo molto differente non soltanto in relazione alla tipologia della misura stessa ma anche in base ai soggetti aventi diritto e alla durata dell'erogazione.

Gli elementi comuni delle città che hanno adottato il minimo vitale sono i seguenti:

1. il MV rappresenta la soglia di reddito al di sotto della quale si può richiedere l'assistenza economica. Tale soglia corrisponde generalmente alla pensione minima INPS, annualmente aggiornata in base agli indici ISTAT del costo della vita;
2. il sussidio economico è dato dalla differenza tra la soglia del MV e il reddito effettivo della persona o del nucleo.
3. non tutte le persone in stato di bisogno hanno pari diritti all'integrazione al MV: ci sono particolari categorie (di norma, anziani e inabili indigenti, minori a carico di famiglie indigenti o di detenuti e ex detenuti) che hanno diritto ad una integrazione di reddito continuativa finché la condizione di bisogno persiste. Per gli adulti in difficoltà economica, in genere il contributo è variabile da 3 a 6 mesi, rinnovabile fino ad un anno;
4. il vincolo di bilancio può limitare le erogazioni economiche ed in molte città vi è un tetto massimo di erogazione.

Gli interventi straordinari o una tantum sono in genere volti a coprire le spese contingenti e urgenti e se è prevista l'erogazione del minimo vitale possono sommarsi ad esso.

Nella tabella 11 sono riportate le tipologie e le principali caratteristiche degli interventi di assistenza economica temporanea e straordinaria, erogati dai 14 comuni.

**Tabella 11: Interventi di assistenza economica dei Comuni**

<b>Comune</b>	<b>Tipi di Intervento</b>	<b>Caratteristiche</b>
Torino	Minimo vitale MV ridotto al limite previdenziale Minimo alimentare Contributi straordinari	Il MV è stato attuato nel comune di Torino con il regolamento del 1978, anticipando la legge regionale di riordino del 1982. I criteri previsti nel regolamento sono stati riformati agli standard regionali con Del.C.1984. Limite previdenziale: limite di reddito mensile previsto dall'INPS, per la concessione della pensione sociale intera al coniuge, che ammonta a £. 1.127.293 (1995). La somma delle quote di minimo vitale per il nucleo di 3 persone non può superare tale limite. Per i nuclei composti da più di 3 componenti si somma il 2,5% pro capite oltre il limite.
Milano	Minimo vitale Minimo alimentare Contributi straordinari	Il MV è stato attuato mediante il Piano socio-assistenziale (PSA) Comunale 1989, applicando le norme previste nella L.R. 1/86 e del PSA Regionale 1988. Il minimo vitale e il minimo alimentare vengono deliberati dalla Giunta Comunale annualmente: nel 1999 sono rispettivamente pari a 721.000 e 522.000 lire mensili per famiglie con un singolo componente. La base di calcolo è la pensione sociale o la pensione minima dell'INPS e su di essa si costruisce una scala parametrica di equivalenza per nuclei fino a 7 persone. Sono previsti contributi sotto forma di borse-lavoro o per spese straordinarie. Si deve essere in stato di bisogno accertato e documentato, secondo i parametri stabiliti in ciascuna delibera di competenza.
Trento	Minimo vitale Interventi straordinari	Il MV è stato attivato nel 1991 in applicazione della L.P.14/91. Gli immigrati sono inclusi nel MV purché ci sia un accordo con la Provincia volto a facilitare il loro accesso ai servizi.
Piacenza	Minimo Vitale Assistenza econ. straordinaria Contributo econ. straordin.	Il MV è stato attuato con Reg.1980, prima della L.R. di riordino (2/95). L'assistenza economica straordinaria è rivolta a anziani, inabili, adulti con spese straordinarie. Il contributo economico straordinario è erogato dalle USL a minori e famiglie, madri nubili gestanti, disabili adulti, tossicodipendenti.
Bologna	Minimo vitale Sussidio straordinario	Il MV era già attivo nel 1971. Se è rivolto a adulti, ex detenuti e nuclei familiari con minori, gestanti, handicappati, viene erogato dal Servizio Sociale Adulti e dalle ASL.
Firenze	Minimo vitale Contributi straordinari	Già dagli anni '70 era attivo il MV. Dopo la L.R.42/92 di riordino, sono stati specificati i criteri per l'assistenza economica e i beneficiari (Reg.1994). Il contributo straord. è erogato agli aventi diritto al MV.
Ancona	Minimo vitale Assegno straord. una tantum	Il minimo vitale è stato istituito con reg.1981 anticipando la L.R. 43/88.
Pesaro	Minimo Vitale Assistenza econ. straordinaria	L'assistenza econ. straordinaria è rivolta a anziani, inabili, disoccupati.
Roma	Contributo ordinario di assistenza economica Contributo straordinario Sussidio econ. a famiglie di detenuti ed ex detenuti (1986).	Il contributo ord. è rivolto a anziani, minori, adulti indigenti (questi ultimi in forma più limitata). La soglia di reddito è più alta del MV. La somma erogata varia (perché ogni circoscrizione adotta criteri differenti) ed è vincolata alle disponibilità di bilancio. Il contributo straord. non è ripetibile né cumulabile. I requisiti sono uguali a quelli del contributo ordinario.
Napoli		Nel 1993 è stata sospesa qualsiasi forma di erogazione econ., a causa di dissesto finanziario.
Bari	Assistenza econ. straordinaria	Le somme sono vincolate ai fondi stanziati dall'amministr. comunale.
Cosenza	Assistenza straordinaria	
Messina	Assistenza economica Contributo straordinario di solidarietà	L'assistenza economica è erogata a madri nubili, con minori illegittimi con età < 15 anni in stato di bisogno, a famiglie monoparentali con orfani a carico (fino al termine degli studi), ai figli dei grandi invalidi del lavoro (se studenti).
Catania	Minimo vitale	Anticipando la L.R. 22/86, il Comune ha deliberato per l'attivazione del MV nel 1983.

Fonte: "Le politiche locali contro l'esclusione sociale, 1995" a cura di Y. Kazepov

#### 4. Altri provvedimenti comunali

Consultando i siti web predisposti dai comuni, è stato possibile ottenere, per alcuni dei 14 comuni considerati nel lavoro di Y. Kazepov, ulteriori informazioni per avere un quadro più ampio, anche se ancora abbastanza incompleto, sugli interventi di assistenza economica temporanea a livello locale e sui beneficiari.

##### 4.1. Comune di Bologna

Vengono erogati sussidi mensili per garantire il minimo vitale ad anziani e inabili, in condizioni di bisogno e senza sostegno familiare, residenti nel Comune.

Il sussidio corrisponde a:

- a) minimo INPS + €. 30.000 per una persona sola;
- b) minimo INPS + €. 30.000 decurtato dell'11% per 2 persone anziane e/o inabili conviventi;  
minimo INPS + €. 30.000 del 18% per 3 o più persone anziane e/o inabili conviventi.

**Tabella 12: Interventi di assistenza monetaria a Bologna (Fonte: Sito web del comune di Bologna)**

<b>Intervento</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Norme di riferimento</b>
Minimo vitale	Anziani o inabili	Del.C.C.609/19-12-88 Del.C.C.77/27-3-91 Del.G.M.420/ 15-2-95
Assegni studio per l'anno scolastico '99-'00	Studenti meritevoli ed in disagiate condizioni econ., residenti nella provincia	L.R.10/99 (art.12) Del.C.R.1252/99

##### 4.2. Comune di Torino

Nel settembre 1999 è stato pubblicato presso il Dipartimento di Scienze Sociali un documento sul Welfare municipale di Torino<sup>9</sup>. In questo lavoro sono stati analizzati i principali interventi di assistenza monetaria non pensionistica erogati dal comune. Le misure di assistenza economica sono attuate «sulla base di una valutazione del bisogno di diverse tipologie di destinatari e variano perciò sia in termini di durata dell'erogazione che di entità dell'importo erogato».

Gli interventi di assistenza economica sono:

1. Minimo Vitale
2. Minimo Vitale ridotto al minimo previdenziale
3. Minimo Alimentare
4. Contributo urgente (ratifica)
5. Contributo a particolari categorie

<sup>9</sup> N.Negri e C.Saraceno, M. Naldini e S. Terracina, T. Nazio "Welfare municipale a Torino" - Università di Torino - Dipartimento di Scienze Sociali



**Tabella 13: Interventi di assistenza economica in base al criterio del minimo vitale nel Comune di Torino**

<b>Denominazione</b>	<b>Minimo Vitale</b>	<b>Minimo Vitale ridotto al minimo previdenziale</b>
<b>Anno di attivazione</b>	1978	
<b>Riferimento normativo</b>	L.R. 62/95, Del. C.C. n. 7802443/19 del 1978 e n. 8309600/19 del 1984, Del. C.C. n. 9701348/19 del 3/97, Del. C.C. n. 9012602 del 17/12/90	
<b>Destinatari</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anziani &gt;60</li> <li>- Persone con invalidità&gt;75% o in attesa di riconoscimento</li> <li>- Disabili sensoriali</li> <li>- Handicap&lt;18 anni</li> <li>- Assistiti psichiatrici temporaneamente inabili al lavoro</li> <li>- &lt; 15 a carico, anziani o invalidi</li> <li>- Persone in attesa di pensione o altra prestazione previdenziale avente titolo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- &lt;15 a carico gestanti/puerpere</li> <li>- &lt;15 in famiglie a rischio di disorganizzazione</li> <li>- &lt;18 a rischio fuori dal nucleo</li> <li>- &lt;18/giovani in tutela al comune</li> <li>- Genitore solo con figli&lt;15 a carico</li> <li>- Gestanti e puerpere (ultimi 3/primi 3 mesi)</li> <li>- nucleo con CF tossicodipendente</li> <li>- nucleo con CF detenuto vincolato</li> <li>- nucleo con CF malato mentale</li> <li>- individui o nuclei a rischio di emarginazione</li> <li>- ex detenuti con volontà di reinserimento</li> <li>- persona in temporanea difficoltà economica</li> <li>- disoccupati (max 6 mesi)</li> </ul>
<b>Requisiti di accesso</b>	Reddito < soglia Nessuna proprietà a parte l'abitazione	Reddito < soglia Nessuna proprietà a parte l'abitazione
<b>Soglia</b>	Pensione minima dell'INPS, rivalutata annualmente per individuo e scala di equivalenza per nucleo	Limite di reddito previdenziale per la concessione della pensione sociale INPS al coniuge
<b>Calcolo importo</b>	Quota base MV - (reddito familiare accertato + contributi parenti tenuti ad alimenti) + affitto fino a massimale + riscaldamento. Si applica una scala di equivalenza per gli altri componenti il nucleo + spese particolari o pagamento servizio 1 componente 100% (£. 709.550 nel 1999) 2 componenti + 70% (£. 1.206.235 nel 1999) 3 e più componenti + 40% (£.1.490.055 nel 1999)	Per nuclei familiari composti da più di 2 componenti il limite di reddito previdenziale viene maggiorato del 5% per 3 componenti e 2,5% per ogni ulteriore componente
<b>Durata erogazione</b>	Continuativa (6 - 12 mesi) Rinnovabile	3 mesi madri/gestanti, max 1 anno rinnovabile per adulti, fino a 15anni/18 anni
<b>Numero beneficiari</b>	6.117	467

Fonte: "Welfare municipale a Torino" a cura di N.Negri e C.Saraceno, Università di Torino, Dipartimento di Scienze Sociali

**Tabella 14: Interventi di assistenza economica di minimo alimentare e a carattere straordinario**

<b>Denominazione</b>	<b>Minimo Alimentare</b>	<b>Intervento straordinario</b>	<b>Contributi urgenti (ratifiche)</b>	<b>Contributi a particolari categorie</b>
<b>Anno di attivazione</b>	1978			
<b>Riferimento normativo</b>	L.R. 62/95 Del. C.C. n. 7802443/19 del 1978 e n. 83090019 del 1984 Del. n. 9300758/19 del 1993 (parziale modifica criteri erogazione per MA)			
<b>Destinatari</b>	Adulti in temporanea difficoltà economica	Individui o nuclei in condizioni economiche gravemente compromesse per avvenimenti eccezionali	Persone con necessità inderogabili Persone senza fissa dimora	Emigrati rientrati dall'estero definitivamente Ricoverati senza pensione (per piccole spese) Minori in strutture residenziali Madri e figli in CRAD
<b>Requisiti di accesso</b>	Nessun occupato			
<b>Soglia</b>	Reddito < MA	Reddito < MV o doppio del MV in casi eccezionali		
<b>Calcolo importo</b>	MA + utenze (energia,gas...) + 10% persona sola + 5% coppia da 6 componenti la quota è ridotta al limite previdenziale	Max £. 100.00 al mese	£. 150.000 una tantum	
<b>Durata erogazione</b>	Continuativo, max 6 mesi, prorogabile a 9	Una tantum Non ripetibile		
<b>Numero beneficiari</b>	3.166	71	2.512	136

Fonte: N.Negri e C.Saraceno, M. Naldini e S. Terracina, T. Nazio "Welfare municipale a Torino" - Università di Torino - Dipartimento di Scienze Sociali

**Tabella 15: Formazione professionale**

Età	Servizio	Descrizione	Target	Means-Tested	Importo medio mensile del sostegno econ.	N. utenti
14-18	Borse Inserimento Lavoro Minori (Divisione Servizi Socio-assistenziali)	Inserimenti in aziende	Ragazzi seguiti in ET/Diurni Ragazzi in CA Ragazzi in tutela	no	£. 600.000 <sup>10</sup>	124
14-18	Laboratori pre-professionali (Divisione Decentramento: gestione Circoscrizioni)	Attività di educazione al lavoro	Ragazzi con necessità di sostegno formativo (50% posti riservati ai ragazzi segnalati dai Servizi sociali e 10% posti riservati per handicap)	no	£. 250.000	230
>18	CSEA (consorzio di agenzie formative convenzionato con Comune)	Corsi di formazione professionale e stage , alternanza formazione e lavoro	Fasce deboli sul mercato lavoro (giovani disoccupati, donne, immigrati)		Borsa di studio	n.d.
>18	Borse lavoro (Divisione Servizi Socio-assistenziali)	Inserimento lavorativo	Fasce deboli sul mercato lavoro	sì	circa £. 600.000	22
>18	Servizio Inserimento Lavoro (SIL) e progetti	Tirocinio formativo e inserimento lavorativo in PA e aziende private con borse lavoro	Persone con deficit intellettivi e/o problemi fisici gravi Persone appartenenti a categorie su progetti (tossicodip., detenuti, stranieri, psichiatrici, ecc...)	no	Indennità £. 60.000 al giorno per una durata variabile da 3/6 fino a max 24 mesi e con orario variabile (prevalentem. part time)	300
>18	Progetti europei (Cre.di.to., Itaca, Sislav, Atelier, Moriana, Donne protagoniste, Conserv Memoria)	Progettazione, ricerca finanziamenti europei reg. e naz., partner e soggetti attuatori di durata biennale/triennale finalizzati all'occupazione	Disoccupati: donne, immigrati, giovani a rischio, giovani a bassa scolarità residenti in circoscrizioni particolari, a seconda del progetto	A seconda del progetto	Borse lavoro	circa 800
55-60	Progetto Speciale Periferie	Interventi per inserimento lav e sviluppo economico nelle aree di: Piano Recupero Urbano (N=3), Contratti di Quartiere (N=2), Azione partecipata (N=1)	Residenti in aree di intervento (disoccupati, giovani, abitanti Erp)	A seconda del progetto	Borse lavoro Sostegno a imprese	n.d.

Fonte: N.Negri e C.Saraceno, M. Naldini e S. Terracina, T. Nazio "Welfare municipale a Torino" - Università di Torino - Dipartimento di Scienze Sociali – anno 1998

<sup>10</sup>I compensi sono generalmente di £. 600.000 per inserimento a tempo pieno, ma, nel caso in cui il giovane non abbia altri redditi, può essere superiore (fino a 800.000), nel caso di inserimento a part time il compenso varia in relazione alle ore lavorate tra £. 300.000 e £. 400.000.

### 4.3. Comune di Pesaro

Gli interventi di assistenza economica temporanea e straordinaria sono rivolti a:

1. le famiglie con figli minori indigenti;
2. adulti o anziani indigenti;
3. persone con grave handicap psicofisico;
4. gli appartenenti a nuclei familiari con o senza minori impossibilitati al mantenimento dei propri componenti per disoccupazione, gravi motivi di salute o altre situazioni di difficoltà;
5. minori orfani di uno o entrambi i genitori;
6. stranieri indigenti in regola con la normativa vigente;
7. persone con gravi problemi di devianza o emarginazione.

**Tabella 16: Interventi di assistenza monetaria a Pesaro (Fonte: Sito web del comune di Pesaro)**

<b>Intervento</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Norme di riferimento</b>
1. Minimo vitale (durata da 3 a 6 mesi)	Residenti, appartenenti a nuclei familiari con reddito inferiore ai parametri annualmente fissati dalla Giunta Comunale.	Regolamento per l'erogazione dei servizi socio-assistenziali, Del.C.C.98/95
2. Assistenza straordinaria una volta l'anno		

### 4.4. Comune di Firenze

La Prefettura di Firenze eroga *indennità mensile di frequenza* agli invalidi civili minorenni, che frequentino la scuola di ogni ordine e grado, compresa la scuola materna, o corsi di formazione e addestramento, o centri ambulatoriali pubblici o privati convenzionati, e che non siano ricoverati a tempo pieno, in considerazione del ricorso continuo o periodico a trattamenti riabilitativi o terapeutici a seguito della loro menomazione.

Possono fare richiesta i cittadini italiani, cittadini comunitari residenti nel territorio nazionale per motivi di lavoro, rifugiati politici o apolidi o cittadini extracomunitari con regolare permesso di soggiorno di durata non inferiore all'anno, che abbiano reddito proprio inferiore a £. 5.169.450 (per il 1997, valido per il 1998).

Hanno diritto all'erogazione della prestazione i minori di 18 anni ai quali sia stata riconosciuta la difficoltà persistente a svolgere i compiti e le funzioni della propria età, i minori ipoacustici con perdita auditiva superiore ai 60 decibel nell'orecchio migliore nelle frequenze di 500, 1000, 2000 hertz.

La Direzione Sicurezza sociale ed Igiene pubblica attua *interventi economici* rivolti alla famiglia (in riferimento all'età evolutiva), agli anziani, ai ROM, agli immigrati, ai senza fissa dimora.

Per l'anno 1997 sono stati predisposti interventi a favore dei cittadini stranieri che, ottenuto lo status di rifugiato, abbiano scelto l'Italia quale Paese di stabile residenza:

- *intervento economico di sostentamento primario* durante i primi 6 anni dal riconoscimento dello status. Il contributo può essere concesso al massimo 4 volte nell'arco del periodo su indicato. Il reddito individuale non deve superare £. 7.500.000 l'anno;
- *interventi di prima assistenza:*
  - a) i rifugiati che abbiano goduto del contributo giornaliero di prima assistenza (di cui all'art. 1, co. 7, D.L. 416/89, convertito con modificazioni in legge n. 39/90),

possono, entro 12 mesi dal riconoscimento dello status, fare richiesta per un ulteriore contributo giornaliero pari a £. 25.000 per 90 giorni. Per ogni familiare a carico l'importo viene aumentato del 25% fino a 3 persone;

- b) ai cittadini stranieri, che abbiano richiesto lo status di rifugiato politico e che si trovano privi di mezzi di sussistenza, è concesso un contributo giornaliero di prima assistenza di £. 25.000 (limitatamente al periodo in cui sussiste lo stato di indigenza e comunque per un periodo non superiore a 45 giorni).

#### 4.5. Comune di Roma

Sono previste prestazioni di assistenza economica rivolte ai seguenti target di individui, residenti nel Comune:

- *anziani, adulti, minori, tossicodipendenti, immigrati* in stato di difficoltà economica temporanea, imprevista ed eccezionale;
- *invalidi di guerra*, in condizioni economiche e psicofisiche disagiate, con un reddito mensile non superiore a £. 900.000, aumentato di £. 200.000 per ogni familiare a carico;
- *invalidi di guerra e del lavoro*, in condizioni economiche e psicofisiche disagiate, che si trovano ad affrontare una spesa improvvisa e straordinaria. Il reddito mensile non deve superare £. 900.000 aumentato di £. 200.000 per ogni familiare a carico;
- *invalidi del lavoro*, già assistiti dall'INAIL, con invalidità riconosciuta al 100%, che devono sostenere spese improvvise. Il contributo economico erogato non può superare il 30% delle spese sostenute;
- *emigrati*, in condizioni di particolare disagio, rientrati nel Lazio, dopo almeno 2 anni di permanenza all'estero per motivi di lavoro. L'importo massimo del contributo economico è di £.500.000 mensili per nuclei familiari sino a 2 persone e di £.600.000 mensili per nuclei familiari superiori a 2 persone. La durata massima è di 6 mesi.

Nell'ambito della formazione professionale sono previsti:

1. corsi ricorrenti (post-diploma e/o post-laurea)
2. progetti formativi, finanziati dall'Unione Europea attraverso il Fondo Sociale Europeo, rivolti a disoccupati.

Complessivamente il Comune di Roma organizza 76.000 ore all'anno di formazione per un finanziamento regionale di circa 14 mld (a cui vanno aggiunti i finanziamenti dei progetti POM-programmi operativi multiregionali a titolarità del Ministero del Lavoro, o dei programmi comunitari).

**Tabella 17: Interventi di assistenza monetaria a Roma (Fonte: Sito web del comune di Roma)**

<b>Intervento</b>	<b>Beneficiari</b>	<b>Norme di riferimento</b>
Assistenza economica	Invalidi di guerra	L.641/78, D.P.R.616/77, Del.G.C.467/13-2-1996
Assistenza economica straordinaria	Invalidi di guerra e del lavoro	L.641/78, D.P.R.616/77, Del.G.C.467/13-2-1996
Assistenza economica	Invalidi del lavoro	D.P.R.1124/65, D.P.R.616/77 Del.C.C.102/91, Cir.Reg.1676/80
Assistenza economica	Anziani, Adulti, Immigrati, Minori, Tossicodipendenti	Del..C.C.154/97
Contributi di prima assistenza	Emigrati e loro familiari	L.R. 68/91, art.9
Corsi ricorrenti (post-diploma e post-laurea).		
Progetti formativi, finanziati dal Fondo Sociale Europeo	Disoccupati	

#### **4.5.1. Delibera n. 154/1997: Regolamento “Interventi per il sostegno al nucleo familiare e alla singola persona: progetto di intervento globale”**

Con la delibera del Consiglio Comunale n.154 del 29-7-1997 viene approvato il nuovo regolamento degli interventi assistenziali di natura economica. In linea con la delibera n.38/1995, in cui si attribuisce alle circoscrizioni la competenza in materia di assistenza economica, il nuovo regolamento prevede che gli interventi siano erogati dai servizi sociali circoscrizionali, allo scopo di “rimuovere le cause del disagio familiare o personale” dei cittadini presenti nel territorio.

Affinché le prestazioni socio-assistenziali siano fornite in modo efficace ed efficiente, il servizio sociale circoscrizionale deve acquisire una adeguata conoscenza delle problematiche dell’utenza (disagio economico, disoccupazione, anziani, minori a rischio, tossicodipendenza, donne sole,...) ed avviare processi di risoluzione delle stesse in base alle risorse che possono essere utilizzate. Si evidenzia pertanto l’importanza di introdurre dei cambiamenti nell’assetto organizzativo dei servizi per sostenere, facilitare, promuovere progetti innovativi.

I punti principali che si evincono dal nuovo regolamento sono quattro.

##### **I. *Gli aventi diritto alle prestazioni***

I destinatari degli interventi per il sostegno del nucleo familiare possono essere i cittadini italiani e i cittadini stranieri comunitari ed extracomunitari residenti nel Comune di Roma.

##### **II. *I requisiti per l’accesso all’assistenza economica***

Salvo modifiche nel Piano socio-assistenziale regionale, i requisiti per avere diritto alle prestazioni assistenziali monetarie sono i seguenti:

- per i nuclei familiari con un solo componente, il reddito mensile (al netto delle ritenute fiscali, previdenziali ed assistenziali) non può essere superiore a £. 850.000. Qualora il soggetto abbia un’età superiore ai 65 anni e debba sostenere una spesa per il canone d’affitto mensile maggiore di £. 250.000, il tetto di reddito sale proporzionalmente fino ad un massimo di £. 1.000.000;
- per i nuclei familiari<sup>11</sup> con almeno 2 componenti, il reddito mensile (al netto delle ritenute fiscali, previdenziali ed assistenziali) non può superare l’importo di £. 1.300.000 maggiorato di 50.000 lire per ogni componente in più. In caso di particolari ed eccezionali situazioni di disagio, i limiti di reddito possono essere superati.

##### **III. *Importi delle prestazioni in base alle categorie di beneficiari***

1. Nuclei familiari in stato di bisogno, escluse le categorie di cui ai punti 2, 3 e 4. Il sussidio economico è pari ad un massimo di £. 5.400.000 annue (450.000 x 12 mensilità), salvo casi di eccezionale disagio economico-sociale;
2. persone che hanno compiuto reati contro la collettività:
  - ◇ per i detenuti sottoposti a misura cautelare (in attesa di giudizio) sono previsti corsi di formazione professionale e, se necessario, sussidi di assistenza economica per una durata massima di 3 mesi;
  - ◇ per i detenuti sottoposti a misura alternativa alla detenzione sono previsti progetti personalizzati di lavoro socialmente utile con sussidio economico mensile di £.500.000 per tutta la durata del progetto. Qualora il soggetto svolga un’attività non

---

<sup>11</sup>Il nucleo familiare è costituito da: i coniugi, i figli (legittimi, naturali, riconosciuti, adottivi), gli affiliati con loro conviventi. Formano nucleo familiare anche le unioni di persone, senza vincoli di parentela, che vivono stabilmente sotto lo stesso tetto e partecipano alla formazione e alla gestione del bilancio familiare.

remunerativa ma partecipi ad un programma di reinserimento sociale, può richiedere un sussidio economico mensile non superiore a £.150.000 per una durata massima di un anno;

3. minori in nuclei familiari, che soddisfano i requisiti per l'accesso all'assistenza economica.
  - ◇ Per mantenere il minore in famiglia, il Servizio Sociale Circoscrizionale eroga un sussidio mensile non superiore a £. 500.000 per una durata massima di 24 mesi (maggiore di 24 mesi nel caso di nuclei monoparentali con 2 o più figli minori).
  - ◇ Per la deistituzionalizzazione e il rientro in famiglia del minore, che abbia trascorso più di 6 mesi in una struttura residenziale per ragioni economiche o abitative, il Servizio Sociale Circoscrizionale può versare per i primi 6 mesi un sussidio economico pari all'importo della retta minima che l'amministrazione paga alle strutture residenziali per minori (oppure pari all'importo della retta mensile maggiorata del 30% nel caso di 2 o più minori) e per i successivi 18 mesi un contributo massimo di £. 500.000;
4. anziani non autosufficienti, che vivono in nuclei familiari con i requisiti per l'accesso all'assistenza economica.

Per mantenere l'anziano in famiglia o per favorire il suo rientro da un istituto per anziani, il Servizio Sociale Circoscrizionale concede un contributo economico non superiore a £. 500.000 mensili per la durata annuale del progetto;
5. nuclei familiari con i requisiti minimi di reddito già citati e costituiti da donne (sole o con figli) ospiti del Centro cittadino o provinciale antiviolenza.

#### **IV. Vincolo di bilancio**

Le prestazioni di assistenza economica di cui sopra possono essere erogate nei limiti degli stanziamenti di bilancio deliberati di anno in anno.

Il Forum degli Assessorati alle Politiche Sociali del Comune di Roma ha condotto una ricerca<sup>12</sup>, in cui si analizza l'impatto sociale derivante dall'applicazione della delibera 154. Per l'indagine sono stati intervistati 37 assistenti sociali operanti nei 19 servizi sociali circoscrizionali. Dal lavoro sono emersi sia aspetti positivi, legati all'introduzione di concetti innovativi da parte della nuova normativa comunale e al conseguente aggiornamento delle procedure tecniche, organizzative, amministrative, sia aspetti negativi, connessi ai problemi applicativi della delibera stessa.

#### **Problemi applicativi della delibera 154**

1. *La mancanza di stanziamenti economici adeguati.*

La maggior parte degli assistenti sociali intervistati ha rilevato l'insufficienza dei fondi a disposizione, per la garanzia di un livello minimo di sussistenza e per l'avvio di progetti innovativi. Gli assistenti sociali pertanto si trovano ad erogare interventi che, non offrendo un adeguato sostegno economico, non introducono alcun cambiamento rispetto ai problemi sociali.
2. *La difficoltà operativa ad individuare dei criteri oggettivi in base ai quali effettuare delle scelte per l'assegnazione del sussidio economico agli aventi diritto.*
3. *L'assenza di un sistema informativo che consenta di gestire tutte le informazioni legate alla progettualità in atto.*

Ciò si ripercuote sui processi comunicativi sia all'interno dell'organizzazione, della progettazione e della valutazione degli interventi, sia nel rapporto con il cittadino, che si

---

<sup>12</sup> Forum degli Assessorati, "Il lavoro per progetti nei servizi sociali circoscrizionali: l'applicazione della delibera del Consiglio comunale n. 154 del 29.07.1997", Comune di Roma – Assessorato alle Politiche Sociali – V Dipartimento.

trova pertanto a non essere adeguatamente informato rispetto ai cambiamenti introdotti dalla delibera 154;

4. *Le politiche sociali circoscrizionali sembrano essere ancora lontane da un'applicazione del minimo vitale.*

Infatti, se si analizza il costo medio annuale degli interventi realizzati per ciascun utente in ogni circoscrizione nell'anno 1999, si rileva che l'intervallo di variazione degli importi medi è alquanto ampio e che tali importi presentano dei valori minimi, quasi residuali, rispetto ai sussidi erogati in base al minimo vitale. La maggiore spesa in determinati contesti piuttosto che in altri, o il maggior numero di progetti realizzati non necessariamente indicano la gravità del problema, ma al contrario potrebbero indicare che il diritto alla fruizione delle prestazioni è destinato ad una quota più ampia di utenza o che, più in generale, per l'individuazione e l'erogazione dei sussidi vengono applicati criteri differenti da una circoscrizione all'altra.

**Tabella 18: Spesa media per progetti per ciascun utente nel 1999**

Circ.	numero progetti per nuclei familiari con minori	spesa media annuale per progetto nuclei familiari con minori	Circ.	numero progetti per anziani e adulti	spesa media annuale per progetti adulti e anziani
15	500	£. 872.000 (importo minore)	20	343	£. 547.079 (importo minore)
20	166	£. 4.693.946 (importo maggiore)	3	130	£. 2.786.923 (importo maggiore)

Fonte: Forum degli assessorati "Il lavoro per progetti nei servizi sociali circoscrizionali: l'applicazione della delibera del Consiglio Comunale n.154 del 29/07/1997"

### **Aspetti positivi**

1. *La possibilità di utilizzare risorse economiche in maniera finalizzata.*
2. *Il miglioramento della collaborazione tra servizio sociale e settore amministrativo.*
3. *Attenzione al nucleo familiare e introduzione del concetto di globalità (in alternativa a quello di settorialità).*

In linea con l'articolo 14 della legge quadro di riordino dell'assistenza n.328/2000, in cui si evidenzia l'importanza del nucleo familiare nella progettazione degli interventi individuali, la delibera 154 promuove l'elaborazione di un progetto di assistenza *globale*, che consente di attivare interventi rivolti all'intero nucleo familiare superando la frammentazione per categorie assistenziali. La persona, dunque, viene considerata nella sua globalità: le viene riconosciuto un ruolo attivo sia nell'individuazione del proprio stato di bisogno, in relazione alle problematiche e alle risorse del nucleo familiare, sia nella contrattazione dei possibili interventi di sostegno.

4. *La realizzazione di progetti innovativi di tipo collettivo.*

Nel primo semestre 2000, l'incremento dei progetti innovativi di tipo collettivo ha riguardato prevalentemente l'utenza con problemi di disoccupazione per la quale sono stati realizzati 12 progetti:

- 6 borse lavoro adulti (circoscrizioni 1<sup>a</sup>, 4<sup>a</sup>, 7<sup>a</sup>, 10<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>);
- 3 tirocini adulti (circoscrizioni 10<sup>a</sup>, 11<sup>a</sup>, 15<sup>a</sup>);
- 1 formazione lavoro donne (circoscrizione 13<sup>a</sup>).

Inoltre vi sono stati altri progetti innovativi collettivi a favore di:

- anziani: 1 progetto di sostegno economico (circoscrizione 1<sup>a</sup>);
- minori: 1 borsa di studio (circoscrizioni 12<sup>a</sup>);
- nomadi: 1 borsa lavoro (circoscrizioni 12<sup>a</sup>).



In sintesi, dall'analisi dell'applicazione della delibera svolta dal Forum degli Assessorati, nei servizi sociali circoscrizionali è emerso un processo graduale, ancora in corso, di cambiamento operativo e si configura la possibilità di avviare un processo di miglioramento della qualità dei servizi stessi. Tuttavia, se le problematiche (sopra evidenziate) non verranno adeguatamente affrontate, potrebbero continuare a costituire un grosso vincolo per un'applicazione efficace della delibera.