



**CAMERA DEI DEPUTATI  
XI<sup>a</sup> COMMISSIONE LAVORO PUBBLICO E PRIVATO**

**Nota sul Disegno di Legge Delega  
"NORME RELATIVE AL CONTRASTO DELLA POVERTÀ, AL  
RIORDINO DELLE PRESTAZIONI E AL SISTEMA DEGLI  
INTERVENTI E DEI SERVIZI SOCIALI"**

*Roma, 19 aprile 2016*

## **Premessa**

Prima di procedere a riflessioni e considerazioni di merito sui principi e i criteri direttivi alla base del *“Disegno di Legge Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (collegato alla legge di stabilità 2016)”* si ritiene doveroso tracciare le evoluzioni sul tema che si sono susseguite nel tempo a livello nazionale e comunitario.

La Strategia Europa 2020, approvata dalla Commissione Europea e dal Consiglio Europeo del 17 giugno 2010, ha posto tra le sue grandi priorità (definite aree) la promozione di una crescita inclusiva, ossia un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale e, in questo ambito, uno degli obiettivi consisteva nel ridurre di 20 milioni le persone a rischio povertà.

In questo quadro, sulla base di una *“Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale”* unica e condivisa, gli Stati membri sono stati chiamati a delineare i propri obiettivi a livello nazionale per ciascuna delle aree definite prioritarie; in particolare una Raccomandazione della Commissione UE richiedeva all'Italia di adottare una strategia nazionale di contrasto alla povertà da definire entro il 2016.

A livello comunitario, la Strategia Europa 2020 ha stimolato e rafforzato le misure di contrasto alla povertà, ma l'Italia, come la Grecia, non ha mai messo in atto un piano nazionale, diversamente da altri Paesi, non solo quelli noti per l'efficienza del loro welfare, come Francia, Germania e i Paesi scandinavi, ma anche Spagna, Portogallo, Gran Bretagna e Irlanda.

### **1. Un quadro generale sulla diffusione della povertà in Italia e sugli strumenti di lotta alla povertà**

L'aumento in maniera esponenziale del numero delle persone in condizione di povertà assoluta - dal 5,2% del 2010 al 9,9% del 2013 - impone un'urgente e tempestiva riflessione condivisa sugli strumenti da mettere in campo per contrastare gli effetti più dirompenti di questo trend negativo e rilanciare un modello di sviluppo più coeso ed inclusivo.

Dalle statistiche del Report Istat 2015 su *“La povertà in Italia”* è emerso che 1 milione e 470 mila famiglie (5,7% di quelle residenti) sono in condizione di povertà assoluta, per un totale di 4 milioni 102 mila persone

(6,8% della popolazione residente). Dopo due anni di aumento, **l'incidenza della povertà assoluta** si è mantenuta sostanzialmente stabile, **attestandosi** al 4,2% al Nord, al 4,8% al Centro e **all'8,6% nel Mezzogiorno**.

**L'incidenza di povertà assoluta si flette all'aumentare del titolo di studio:** se la persona di riferimento è almeno diplomata, l'incidenza (3,2%) è quasi un terzo di quella rilevata per chi ha la licenza elementare (8,4%), **inoltre raggiunge il valore massimo per le famiglie con persona di riferimento in cerca di occupazione** (16,2%).

Nel nostro Paese, **i nuclei familiari con tre e più figli minori risultano i più colpiti**. In particolare, livelli di povertà assoluta si osservano per le famiglie con più di cinque componenti, soprattutto se coppie con tre o più figli (16%).

In chiave comparata, attraverso i dati forniti da Eurostat nel 2015, se guardiamo all'evoluzione della percentuale di persone a rischio di povertà ed esclusione sociale in Italia in un arco temporale ampio - fra il 2005 e il 2014 -, si nota che fin dal 2006 l'Italia presenta un rischio di povertà ed esclusione sociale più elevato rispetto alla media comunitaria con un aumento vistoso del divario con l'aggregato dei Paesi dell'Unione nell'anno 2012.

La quota di spesa pubblica destinata **alla protezione sociale dei gruppi di popolazione deboli** (persone con disabilità, famiglia e infanzia, esclusione sociale, abitazione) sul totale della spesa sociale (10,4%) risulterebbe **di circa 10 punti inferiore a quelle di Francia e Germania e alla media Ue**. Una percentuale assai residuale della spesa per la protezione sociale, **lo 0,7%, è impegnata specificamente per politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale; si tratta di un valore che è inferiore di oltre la metà rispetto alla quota riferibile alla media Ue28 (pari all'1,9%)**.

Di fatto, quindi, i meccanismi di protezione sociale in Italia sono stati, quindi, più deboli, in media, rispetto a quelli in atto negli altri Paesi dell'Unione. Il nostro Paese ha sempre avuto un sistema di protezione sociale di stampo bismarkiano in cui i benefici sono stati da sempre legati al possesso del reddito e, dunque, alla partecipazione al mercato del lavoro e, pertanto, indirizzati al sostegno di coloro che erano esclusi dal mercato del lavoro ovvero a vantaggio di specifiche categorie di "bisogno". Di fronte a questo quadro e ad un interesse alquanto limitato dell'attività politica rispetto a tali ambiti, anche negli anni di picco della crisi in cui la

situazione è certamente peggiorata, **si è affermato un forte ruolo in tale ambito del c.d. terzo settore.**

Negli ultimi anni **nell'ambito della su richiamata Strategia Europa 2020 l'Italia è stata costretta ad un'inversione di tendenza e, per il periodo 2014-2020 il Ministero del Lavoro ha assunto la titolarità, tra gli altri, del PON inclusione sociale**, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo, utilizzando, finalmente, fondi strutturali per politiche di inclusione sociale, con la finalità di definire i livelli minimi di alcune prestazioni sociali affinché queste siano garantite in modo uniforme in tutte le regioni italiane.

## **2. Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali**

La Legge delega prevede alcune misure di contrasto alla povertà e, soprattutto, una delega al governo per emanare un disegno di legge che dovrebbe rivedere e coordinare i vari strumenti di intervento in un'ottica di maggiore efficacia, un mix di misure che ammontano a circa 1,5 miliardi di euro, destinati a una parte significativa della popolazione in stato di povertà: almeno 1 milione di persone in via diretta o indiretta.

Alla luce del poco incoraggiante quadro delineato, la misura nazionale programmata, difatti, e questo è certamente un elemento che conferma un'attenta analisi a monte, identifica quali beneficiari iniziali i *“nuclei familiari con figli minori”* e i *“soggetti con maggiori difficoltà di inserimento o ricollocazione sul mercato del lavoro”*, riservandosi, tuttavia, la possibilità di estendere in tempi successivi tale platea e l'ammontare del beneficio.

Il DDL esplicita tre finalità principali che si analizzano e commentano di seguito nel dettaglio: introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà; razionalizzazione delle prestazioni; riordino della normativa.

### **2.1 Misura nazionale di contrasto alla povertà**

L'impostazione di base è certamente pregevole nelle sue intenzioni e prospettive di fondo: l'intervento si muove su due binari paralleli uno di tipo economico nella forma di sostegno al reddito, l'altro di carattere sociale in senso stretto attraverso la **“presa in carico” del soggetto come**

**leva, stimolo a venire fuori dalla sua routine** e favorire un primo contatto, un accesso a nuovi e più promettenti contesti sociali e lavorativi.

La Legge Delega, individuando come **fulcro principale dell'impianto il principio di inclusione sociale e lavorativa**, si pone in linea con la strategia messa in piedi già da anni a livello europeo che prevede misure che permettano non solo di affrontare le problematiche legate alle situazioni di povertà ma anche di contrastare quei fenomeni che più in generale possono determinare l'esclusione sociale dei cittadini.

Si condivide certamente tale principio di fondo volto a **superare la logica di mera assistenza passiva, introducendo il principio dell'attivazione** finalizzata all'inclusione sociale e lavorativa. Come Federmanager, infatti, ci dichiariamo da sempre favorevoli all'adozione di misure che stimolino l'attivismo dei soggetti interessati in prima persona dalla misura, constatando come interventi di natura esclusivamente economica siano spesso andati perduti, si siano mostrati carenti sul piano dell'efficacia e non abbiano portato i miglioramenti strutturali sperati, pur se non poco dispendiosi in termini di risorse finanziate. Anche la decadenza dal sostegno al reddito in ipotesi di mancato rispetto del patto va nella direzione di rafforzare l'impegno e il senso di responsabilità del singolo verso la sua Comunità locale, componente essenziale per consentire allo stesso di venire fuori stabilmente dalla condizione di isolamento e difficoltà, qualsiasi sia la sua natura.

L' inclusione sociale attiva è un'espressione coniata in ambito comunitario che si concretizza nella coniugazione di misure passive ed attive di inserimento e/o reinserimento socio lavorativo. In particolare, la *Commission Recommendation 2008* sull'inclusione attiva aveva raccomandato agli Stati Membri di elaborare ed applicare una strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro basata sulla combinazione di tre aspetti: 1) **adeguato sostegno al reddito**, 2) **mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento** e 3) **accesso a servizi di qualità**. Le politiche di inclusione attiva, in sintesi, dovrebbero facilitare l'integrazione delle persone che sono in grado di lavorare in posti di lavoro sostenibili e di qualità e fornire a coloro che non ne sono in grado risorse sufficienti per vivere dignitosamente, sostenendone la partecipazione sociale.

In merito all'aspetto del sostegno passivo sembra **carente nel progetto del DDL la relazione tra la dinamica della struttura del finanziamento e la**

**quantificazione dei fabbisogni.** Se positivo è l'utilizzo congiunto dei fondi UE nazionali e regionali, d'altro canto, le risorse messe a disposizione per l'anno 2016 sono certamente insufficienti rispetto all'ambizioso obiettivo e trovano come unica sede certa la Legge di stabilità 2016. Si sono lasciati forti margini di incertezza ed aleatorietà alle coperture dei prossimi anni che dovrebbero essere garantite dalle risorse derivanti dalla razionalizzazione e revisione dei trattamenti assistenziali e previdenziali subordinati alla prova dei mezzi, espressione alquanto vaga che non concede di intravedere alcun appiglio utile a definire o ipotizzare, anche solo a grandi linee, il possibile *quantum*. Anche sui fondi di natura comunitaria si sottolinea la transitorietà degli stessi a dispetto di una misura che dovrebbe essere strutturale oltre alle possibili difficoltà pratiche che potrebbero ingenerarsi nel raccordo tra i diversi livelli di competenza territoriale nonostante il positivo ruolo dell'organismo di coordinamento previsto.

Per ciò che concerne **l'inserimento nel mercato del lavoro e l'accesso ai servizi**, questi due aspetti **sono certamente il vero cuore dell'inclusione attiva**, criterio ampio, sfaccettato e certamente complesso sotto il profilo teorico-concettuale, normativo e operativo. La difficoltà di definire e circoscrivere il concetto di svantaggio sociale che è a monte rende ancor più difficile individuare modalità e strumenti con cui aiutare concretamente chi si trova in situazione di difficoltà a muovere i primi passi nel mercato del lavoro. Proprio le caratteristiche di quest'ultimo, infatti, non facilitano tale inserimento. **L'attuale mercato del lavoro, infatti, richiede competenze e professionalità, anche se di base, più elevate rispetto a quelle di un tempo, oltre ad una scelta e gestione delle risorse umane più oculata e orientata ad un sicuro vantaggio/profitto.** Proprio le risorse umane, difatti, sono diventate un fattore competitivo ancora più importante per le imprese sempre più orientate a logiche di efficienza e di mercato. Pertanto, **politiche che favoriscano l'occupabilità di soggetti in stato di svantaggio non possono non aver contezza di questa realtà di fatto, riscontrando difficoltà ancora maggiori nell'inserimento di tale platea di potenziali lavoratori.** Inoltre la difficoltà di inserire tali pratiche professionali in contesti economico-imprenditoriali caratterizzati da maggiori complessità e risorse sempre più esigue si scontra altresì con le innumerevoli difficoltà e complessità burocratiche oltre ad incertezze normative che complicano la prassi.

**La presenza in Italia di circa 2,3 milioni di NEET** - giovani con un'età compresa tra i 15 e i 29 anni che non studiano né lavoro - **può interpretarsi certamente come un indice di queste difficoltà di approccio.** Proprio per questo occorre riconsiderare e **rimettere in gioco nuovi strumenti che agevolino il salto all'ostacolo.** In tale ottica **potrebbe porsi la riforma del servizio civile** oggetto del provvedimento sul terzo settore all'attenzione del Governo proprio in questo periodo. In altri Paesi esso ha rivelato importanti potenzialità in termini di **accrescimento della cultura e del senso civico** oltre a costituire un **valido alleato per "crearsi" i primi contatti, arricchire il proprio curriculum vitae e muovere i primi passi nel mondo del lavoro** - ne è esempio la Francia in cui ben il 60% di chi ha intrapreso tale esperienza ha trovato lavoro repentinamente.

Lo sviluppo di questo genere di politiche comporta sfide significative sia sul piano concettuale che della *governance* vista la **multidimensionalità del concetto stesso di esclusione sociale** che si declina ben oltre la mera povertà materiale/economica e che **richiede un approccio partecipativo e integrato in grado di mettere a sistema il possibile ventaglio di opportunità individuali.**

La norma in commento prevede, appunto, *"la predisposizione per i beneficiari di un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa sostenuto dalla offerta di servizi alla persona"*.

Affinché il progetto complessivamente delineato e concepito risulti funzionale questo dovrà contemplare una serie di passaggi: 1) *in primis* effettuare un *assessment* delle famiglie "svantaggiate"; 2) definire gli obiettivi del percorso; 3) utilizzare gli interventi più appropriati rispetto agli obiettivi identificati; 4) favorire la costituzione della rete con i servizi del territorio - scambio tra risorse personali e ambientali; 5) accompagnare l'inserimento sociale e/o lavorativo; 6) monitorare e valutare il percorso attivato; 7) trasformare i percorsi sociali o lavorativi in percorsi "normali" di vita.

La platea dei beneficiari può riferirsi ad una condizione che può assumere caratteristiche molto diverse e tali da investire oggi un numero di persone molto più ampio rispetto al passato. Oltre alle forme di disagio, per così dire, tradizionali **si sono affacciate anche forme di disagio nuove da dover prendere in considerazione, in alcuni casi effetto di cambiamenti intervenuti a livello sociale, economico e occupazionale come la disoccupazione dopo i 50 anni o la condizione di monogenitore donna, in**

**altri casi effetto dei processi migratori.** La platea è ampia e può presentare problematiche differenti tra loro e difficoltà per molti aspetti inedite spesso anche agli “occhi” del legislatore. Ciò detto, occorre, prima di tutto, **mappare la popolazione di riferimento** per cogliere i bisogni sociali delle categorie maggiormente escluse che spesso sono tanto complessi da richiedere, per la loro soddisfazione, l’integrazione di diversi settori di politica pubblica, nonché la co-produzione delle misure di welfare da parte dei beneficiari stessi, della società civile e degli attori pubblici.

Chiarita la platea bisogna **avere chiaro il panel dei bisogni da soddisfare** o cui dare comunque risposta **e, dunque, gli obiettivi da “colpire”**. Gli obiettivi non sono certo di facile declinazione in quanto devono “trovare la quadra” tra le esigenze e aspettative personali che potrebbero riguardare la sfera sociale, lavorativa, relazionale, economica, le reali potenzialità e gli sbocchi effettivi di cui hanno certamente coscienza gli operatori che hanno effettuato la presa in carica, oltre a tenere necessariamente conto dei possibili risvolti e impatti che un inserimento potrebbe avere in termini di rispondenza alle esigenze della società/mercato del lavoro (domanda di lavoro). Soltanto dopo questi doverosi passaggi, è possibile tarare la gamma di strumenti disponibili e l’intervento a seconda dell’esigenza e degli sbocchi.

**L’approccio multidimensionale del progetto personalizzato dovrà essere tale da garantire questo obiettivo ossia tenere conto della valutazione delle diverse dimensioni potenzialmente coinvolte e guardare al nucleo nel suo complesso.** Il bisogno può essere semplice o avere una natura complessa condizionando la maggiore o minore complessità dell’intervento, il numero e la tipologia degli operatori da mettere in gioco.

**Le difficoltà personali, inoltre, si innestano, poi, con gli ostacoli di contesto, i c.d. fattori di rigidità ambientale** da ricercarsi nel contesto lavorativo, sociale ed economico locale con cui il soggetto deve relazionarsi, nell’insufficiente operatività di canali formalizzati di raccordo tra domanda e offerta di lavoro. Questi, infatti, insieme considerati, concorrono con gli elementi personali di vulnerabilità ad accentuare il problema della diseguaglianza di opportunità ed emancipazione sociale e professionale.

Tutto ciò considerato, in sintesi, è chiaro che **la fase di *assessment* o analisi dovrebbe, pertanto, tenere conto di tre rilevanti dimensioni: i**



**bisogni della famiglia e dei suoi componenti, le risorse che possono essere attivate e i fattori ambientali.**

Per attuare questo progetto di contrasto alla povertà è **necessario creare un'infrastruttura dedicata sul territorio, inquadrata nell'ambito di un sistema di *governance* multi-livello delle politiche sociali nazionali, nonché fondata su un approccio integrato e partecipativo e su strumenti di gestione associata ed amministrazione congiunta.** Le diverse componenti della costituenda rete con i servizi del territorio dovranno essere in grado di **dialogare in maniera costante ed efficace anche avvalendosi dell'aiuto dell'organismo di coordinamento su base nazionale** *“al fine di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire linee guida per le singole tipologie di intervento”* e di mettere a sistema le proprie linee di intervento per un *“rafforzamento della gestione associata nella programmazione e nella gestione degli interventi a livello di ambito territoriale”*. Un sistema così declinato che preveda sul territorio una **regia degli Enti locali, ma con l'apporto di svariati interlocutori tra i quali servizi sociali, istituzioni formative, servizi per l'impiego...**, ha il pregio di **coinvolgere in maniera diretta la Comunità locale che diventa primo attore del progetto e principale interlocutore delle istanze sotto il coordinamento e il monitoraggio di un ente superiore estraneo a logiche localistiche**, la cui azione è motivata da logiche di equità e armonizzazione, piuttosto, su base nazionale.

## **2.2 Riordino delle prestazioni**

Al comma 3 dell'articolo unico del provvedimento in esame si specificano i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di razionalizzazione dei trattamenti, ispirata al superamento di differenze categoriali. In particolare, la lettera *a)* del comma 3 prevede la **razionalizzazione delle “prestazioni di natura assistenziale nonché ad altre prestazioni anche di natura previdenziale, sottoposte a prova dei mezzi”**, compresi gli interventi rivolti a beneficiari residenti all'estero, fatta eccezione per le prestazioni legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario, **al di là di logiche categoriali, introducendo il principio di universalismo selettivo nell'accesso secondo criteri unificati di valutazione della condizione economica** in base all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

**Il richiamo alle prestazioni di natura previdenziale porta erroneamente ad includere anche la pensione di reversibilità** per la quale è prevista un'apposita quota del contributo versato all'Inps che non a caso si chiama IVS quindi invalidità, vecchiaia e superstiti; quindi una prestazione fondamentale che viene coperta da apposita contribuzione previdenziale.

Ciò detto, per effettuare quest'operazione di razionalizzazione **occorre infatti avere chiaro a monte il quadro corretto della situazione attuale di fatto che nella spesa previdenziale include una quota significativa che ha una vera e propria natura assistenziale**. Solo **depurando la spesa pensionistica sia degli oneri non pensionistici** (assegni familiari, maggiorazioni sulle pensioni, integrazioni al minimo), sia degli effetti degli oltre 450 mila prepensionamenti, imputati nel conto pensioni (negli altri Paesi sono contabilizzati, giustamente, sotto altra voce), **viene fuori un quadro verosimilmente veritiero in termini di spesa pubblica assistenziale** e ripartizione delle risorse.

### **2.3 Separazione tra assistenza e previdenza**

La separazione tra assistenza pura e previdenza va effettuata, prima di tutto, per ragioni di trasparenza nella presentazione dei numeri del nostro sistema previdenziale, oltre che tenendo conto della natura del finanziamento – inteso come provenienza delle entrate contributive.

Sul piano sostanziale, i due concetti, assistenza e previdenza, trovano il loro principale riferimento costituzionale nell'art. 38 Cost. L'assistenza è disciplinata dal primo comma che recita: «*Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale*»; la previdenza è disciplinata, invece, dai commi secondo e quarto, il primo dei quali, per quanto di interesse in questa sede, stabilisce che i lavoratori hanno diritto che siano «*preveduti*» ed «*assicurati*» mezzi adeguati alle loro esigenze nel caso in cui si verificano alcuni rischi meritevoli di protezione sociale tra cui la vecchiaia. Per comprendere la differenza è sufficiente notare che, **nel caso della previdenza, i lavoratori hanno diritto alle classiche prestazioni previdenziali in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria; mentre le prestazioni assistenziali spettano al cittadino, purché inabile al lavoro** (e quindi impossibilitato ad accedere al principale requisito della cittadinanza sociale) **e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere**, sotto l'alveo del

diritto al mantenimento e all'assistenza sociale. Questa è la cornice giuridica da cui si ricava quali prestazioni, nell'ambito dei trasferimenti monetari, possano definirsi assistenziali e, quindi, certamente, assegni sociali e pensione sociale, la pensione di invalidità civile, l'indennità di accompagnamento; nel campo delle prestazioni pensionistiche è riconosciuta la natura previdenziale alle classiche prestazioni IVS.

In merito alla natura del finanziamento a monte si fa presente la sentenza n. 157 del 1980 nella quale la Consulta ha statuito che *“l’istituzione della pensione sociale si inquadra nell’attuazione del primo (non del secondo) comma dell’articolo 38 Cost.”* e che *“la natura assistenziale della pensione sociale è fra l’altro sottolineata dal fatto che essa è a carico dello Stato”*. Ne deriva che, essendo la pensione sociale sicuramente una prestazione di natura assistenziale, se la Corte ha ritenuto di qualificare in questo modo la prestazione in ragione del suo finanziamento a carico della fiscalità generale, ciò significa che anche la tipologia del finanziamento è un requisito da prendere in considerazione per valutare la natura, previdenziale o assistenziale, della prestazione.

Guardando al dato numerico/statistico come è emerso dal **Rapporto n. 3 anno 2016 su “Il bilancio del sistema previdenziale italiano”**, presentato a cura del Centro Studi e Ricerche di Itinerari Previdenziali, **la spesa pensionistica ha raggiunto i 216,107 milioni** di euro rispetto a entrate contributive pari a 189,595 milioni di euro per un saldo negativo di 26,512 miliardi. Tuttavia se si volesse calcolare la spesa pensionistica previdenziale quale risultante di contributi effettivamente versati, **scorporando dalla spesa pensionistica la quota di GIAS a carico dello Stato e le imposte che questo incassa direttamente, la spesa si riduce a 173,207 milioni**. Considerando la spesa pensionistica effettiva così come sopra calcolata il rapporto con il PIL si riduce dal 15,7% al 10,72%, allineandosi agli altri Paesi UE.

Difatti, quando si parla di pensioni genericamente non si distingue tra quelle che pensioni effettivamente lo sono e ciò che è frutto dell'assistenza. Il problema nasce proprio dal fatto che prestazioni come integrazioni al minimo, maggiorazioni sociali e assegni familiari sono imputati alla spesa per pensioni. **Sono circa il 51% i pensionati che beneficiano di un trattamento che non è sostenuto esclusivamente da contributi versati**. E' evidente che in questo perimetro così ampio sono presenti persone realmente disagiate, ma anche persone che fanno parte

**di quell'insieme molto ampio e diffuso di evasori fiscali e quindi anche contributivi.**

**Questo quadro erroneo falsa i nostri posizionamenti nelle classifiche europee** in cui ci ritroviamo ai primi posti, in negativo, nella spesa pensionistica e ancora peggio agli ultimi per gli interventi a sostegno delle famiglie, del reddito e dell'esclusione sociale.

#### **2.4 Integrazione sistemi informativi**

E' previsto dalla Legge Delega un rafforzamento del *Sistema informativo dei servizi sociali* ed in specifico il Casellario dell'assistenza, integrandolo con i sistemi informativi sanitari e del lavoro.

**La gestione del territorio dove intervengono più amministrazioni ministeriali, regionali o degli enti locali, così come gli uffici periferici delle Amministrazioni centrali sono aree in cui sussistono significative possibilità di efficientamento attraverso una loro riorganizzazione supportata dall'inserimento di un adeguato e moderno strumento informatico.**

Difatti, ci sono una pluralità di banche dati nella P.A. che se opportunamente utilizzate potrebbero aiutare nella gestione dei servizi ai cittadini e utili per altre amministrazioni, così come esistono tecnologie avanzate che permetterebbero un continuo scambio di informazioni. Sono, quindi, disponibili infrastrutture tecnologiche che già offrono grandi potenzialità ma che ci sembra non siano ancora adeguatamente sfruttate.

Ogni organizzazione ha un proprio sistema che registra i dati in forma cartografica. Tali sistemi sono costosi sia per la gestione che per l'aggiornamento: esistono appalti per sistemi informativi cartografici e gestionali che insistono sullo stesso territorio affidati da Ministeri ed Enti territoriali diversi agli stessi fornitori senza un minimo di coordinamento, con sovrapposizione di dati e di costi.

**Andrebbero definiti standard, sistemi e criteri unitari, disegnando un unico sistema di informazioni** cui possano accedere tutti gli organismi interessati per le informazioni e i servizi di competenza, insieme ad una ampia riorganizzazione delle Amministrazioni stesse riguardo sia le competenze sia i servizi erogati, con l'obiettivo di creare un sistema utile a:

1. semplificare e unificare gli adempimenti dei cittadini;

2. connettere amministrazioni centrali e locali;
3. utilizzare banche dati integrate;
4. incrementare l'utilizzo degli strumenti tecnologici da parte dei cittadini e delle imprese che entrano in relazione con le Amministrazioni pubbliche.

## 2.5 Le risorse

Come anticipato sotto il profilo degli stanziamenti, si parte da 760 milioni di euro per il 2016 di per la costituzione del Fondo per il contrasto alla povertà che sale a 1 miliardo per il 2017, anno dal quale sarà in vigore la nuova legge sulla povertà, portando il finanziamento complessivo a circa 1,5 miliardi per ognuno dei prossimi anni. La cifra rappresenta il limite di spesa per garantire l'attuazione di un Piano nazionale triennale. In sua mancanza (fino all'esercizio della delega), le risorse sono state ripartite tra due diversi strumenti: un rifinanziamento dell'assegno di disoccupazione Asdi pari a 220 milioni e uno stanziamento di 380 milioni per l'ampliamento del sostegno all'inclusione attiva. Quest'ultimo che si ricorda essere a monte una forma di sostegno al reddito a favore delle famiglie con figli minorenni, Isee inferiore ai 3mila euro annui e indicatore della situazione patrimoniale (Isp) inferiore a 8mila euro e di importo compreso fra i 230 e i 404 euro mensili; l'estensione dovrebbe interessare circa 250mila famiglie in situazione di povertà assoluta. E' stata prevista l'istituzione di un fondo sperimentale per il contrasto alla povertà educativa minorile alimentato da versamenti effettuati da fondazioni bancarie, alle quali verrebbero riconosciuti crediti d'imposta pari al 75% di quanto versato fino a esaurimento dei 100 milioni messi a disposizione che dovrebbe finanziare progetti educativi rivolti ai giovani in contesti di grave disagio.

La destinazione prevista a tale scopo dalla Legge di stabilità 2016 potrebbe costituire un primo passo verso questa direzione, in una logica di equità del sistema assistenziale complessivamente inteso, tuttavia, a ben guardare, **la parte economica sembra insufficiente oltre ad essere legata a doppio nodo alla revisione di altre prestazioni assistenziali e previdenziali** soggette alla prova dei mezzi e ai fondi europei, subordinando, quindi, l'introduzione della nuova misura oltre che ad una

preventiva armonizzazione rispetto alle misure di contrasto già in piedi, ad uno spostamento di risorse tra soggetti comunque in difficoltà.

**Occorrerebbe poi ragionare sul come si interviene su questa spesa**, visto che i finanziamenti solo in parte provengono dalla fiscalità generale mentre in altra parte da contributi sociali.

**Anche il raccordo con il Piano triennale è debole** in quanto seppur ben definite le priorità dei beneficiari non può dirsi lo stesso per la fissazione degli obiettivi gradualmente di medio periodo così come mancano riferimenti seppur generici alla ricerca delle coperture che sono demandate di volta in volta alla legge di stabilità annuale.

E' facilmente presumibile che **senza la previsione specifica di risorse ulteriori, aggiuntive rispetto a quelle già definite dalla Legge di stabilità 2016, l'impalcatura finanziaria rischia di rivelarsi debole**: lavoro di razionalizzazione a parte, occorrerebbe considerare questo **"capitolo" sulla povertà come priorità dotata di una propria importanza ed autonomia dedicandole risorse adeguate e mirate**, non per forza correlate ad una completa revisione della spesa assistenziale e previdenziale che, senza specifiche, così come appare nella Delega, sembra "fatta con l'accetta" senza le dovute distinzioni che meriterebbe un intervento così importante e delicato.

## **Conclusioni**

Il fine ultimo e i criteri di fondo della Legge Delega sul contrasto alla povertà sono certamente condivisibili e pregni di un forte significato valoriale; occorre ora, sul piano pratico, **elaborare nei territori progetti personalizzati d'inserimento sociale e mettere in campo gli interventi necessari alla loro attuazione.**

Le politiche sociali italiane, d'altra parte, sono disseminate di norme con finalità apprezzabili ma non accompagnate dagli strumenti per realizzarle. **Il punto decisivo, dunque, è fornire ai soggetti del welfare locale, a partire dai Comuni, gli strumenti per poter concretamente lavorare per l'inclusione degli utenti.** In questo senso l'attuale testo della delega suscita qualche preoccupazione. **Per i servizi territoriali chiamati in causa si prevedono solo finanziamenti europei temporanei**, che scompariranno all'inizio del prossimo decennio; peraltro le risorse disponibili per queste prime annualità (intorno a 150 milioni annui) sono senza dubbio

inadeguate. **Il carattere di provvisorietà del finanziamento fa cadere la possibilità che lo Stato definisca qualsiasi regola certa** rispetto alla loro effettiva fruizione da parte dei cittadini, assente nella delega. **Neppure, si intravedono nel testo iniziative di accompagnamento e formazione necessarie per rafforzare le competenze degli operatori impegnati nei territori.**

La perplessità principale, quindi, risiede nel fatto che alla richiesta avanzata al welfare locale di costruire strategie per l'inclusione sociale dei propri cittadini poveri non si accompagni l'adeguato bagaglio di strumenti necessari per lo scopo.

Sul piano delle risorse finanziarie, l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, partendo dalle categorie individuate nel DDL - che si condividono appieno - **rende necessaria un'analisi più puntuale della spesa consistente che annualmente è a carico dell'Inps ma che richiede ingenti trasferimenti dallo Stato** e, quindi, dalla fiscalità generale, **per sostenere prestazioni definite pensionistiche ma che, invece, sono puramente assistenzialistiche.**

Ciò consentirebbe di rappresentare in modo più confacente la spesa pensionistica vera e propria e dare la corretta previsione della spesa assistenziale.