

DISEGNO DI LEGGE DELEGA RECANTE NORME RELATIVE AL CONTRASTO ALLA POVERTÀ, AL RIORDINO DELLE PRESTAZIONI E AL SISTEMA DEGLI INTERVENTI E DEI SERVIZI SOCIALI (COLLEGATO ALLA LEGGE DI STABILITÀ' 2016).

RELAZIONE

Il sistema delle politiche sociali del nostro paese necessita da anni di un intervento riformatore. Il percorso avviato negli ultimi decenni in ambito pensionistico, sanitario e, da ultimo – con i provvedimenti attuativi del *jobs act* – nell'area delle politiche attive del lavoro e degli ammortizzatori sociali, raramente ha toccato l'area delle politiche socio-assistenziali. Eppure si tratta di un campo in cui forte è l'esigenza di riforma, mancando un disegno organico delle prestazioni esistenti, accumulate negli anni per stratificazione senza rispondere ai bisogni emergenti e in assenza di verifiche di efficacia sui bisogni coperti.

E' noto, in particolare, come il nostro paese sia uno dei pochi a livello europeo a non essere dotato di una misura di contrasto alla povertà. Esistono strumenti di protezione del reddito di specifiche fasce di cittadini fragili – l'assegno sociale per gli anziani, la pensione di inabilità per gli invalidi civili – così come alcuni sostegni di portata limitata per le famiglie, tra cui alcuni di recente adozione – assegno per le famiglie con almeno tre figli minori, la *social card* per i bambini con meno di tre anni, il cd. *Bonus bebè* raddoppiato per le famiglie con redditi bassi – ma manca una misura organica che copra le necessità delle famiglie più vulnerabili e in condizioni economiche di bisogno, a partire da quelle con figli.

Il sovrapporsi negli anni di specifiche discipline non sembra peraltro aver risposto a principi di equità ed efficacia nell'accesso e nell'erogazione delle prestazioni. Le prestazioni esistenti vanno verificate nella loro appropriatezza rispetto al bisogno – in una logica di efficacia dell'intervento specifico – e allo stesso tempo nel livello di copertura di bisogni diversi – in una logica di equità del sistema assistenziale complessivamente inteso. Per raggiungere questi obiettivi è necessario non solo razionalizzare i trattamenti esistenti, ma anche riorganizzare il sistema di accesso alle prestazioni, a partire dalle modalità di valutazione del bisogno.

Il disegno di legge delega si compone di un unico articolo. Al comma 1 si evidenziano le finalità dell'intervento delegato, volto all'attualizzazione del sistema delle politiche sociali mediante prestazioni più adeguate rispetto ai bisogni emergenti e più eque. In particolare, i decreti legislativi riguarderanno:

- l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, da considerarsi livello essenziale delle prestazioni;
- la razionalizzazione della normativa in materia di prestazioni di natura assistenziale o comunque sottoposte alla prova dei mezzi, anche rivolte a beneficiari residenti all'estero, fatta eccezione per le prestazioni legate alla condizione di disabilità e invalidità del beneficiario; non rientrano tra le prestazioni assistenziali e previdenziali gli interventi di distribuzione delle derrate alimentari agli indigenti;
- il riordino della disciplina concernente il sistema di interventi e servizi sociali. La delega deve essere esercitata entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge delega.

Al comma 2 si specificano i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di contrasto alla povertà. In particolare, alla lettera a) si stabilisce il principio di affidare la funzione del contrasto alla povertà ad un'unica misura di carattere nazionale, individuata come livello essenziale delle prestazioni e pertanto rientrante nelle materie che l'art. 117 della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, basata sul principio della inclusione attiva, declinato attraverso la previsione della predisposizione per i beneficiari di un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa sostenuto dalla offerta di servizi alla persona. Tale principio va nella direzione sia di evitare la frammentazione delle misure di contrasto alla povertà, definendo come livello essenziale da garantire uniformemente sull'intero territorio una misura rivolta al soddisfacimento di bisogni primari, sia di superare la logica di mera assistenza passiva introducendo il principio della attivazione finalizzata alla inclusione sociale e



lavorativa. Beneficiari e beneficio connessi alla misura di contrasto alla povertà sono definiti nei limiti delle risorse disponibili in un apposito Fondo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, istituito al comma 386, articolo 1, della legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015). Con un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, anch'esso istituito dalla legge di stabilità al medesimo comma, avente cadenza triennale e approvato mediante decreto del Presidente del Consiglio di Ministri, può essere gradualmente estesa la misura in termini di benefici e beneficiari, dando la precedenza alle famiglie con figli minori e, quindi, ai soggetti con maggiore difficoltà di ricollocazione sul mercato del lavoro, sulla base delle risorse che affluiscono al Fondo. In tal modo si intende rendere compatibile con gli equilibri di finanza pubblica l'introduzione di una misura di carattere nazionale definita come livello essenziale delle prestazioni, favorendone il percorso di adozione a partire dalla identificazione di target prioritari. Nella definizione dei percorsi di attivazioni mediante progetti personalizzati si prevede, ove compatibile, l'utilizzo delle risorse afferenti ai Fondi strutturali comunitari. Il riferimento ai Fondi comunitari trova fondamento nella presenza nell'Accordo di partenariato di risorse espressamente dedicate al contrasto alla povertà e all'esclusione sociale, con riferimento all' Obiettivo Tematico 9 – "promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione". Infine, la lettera e) in coerenza con la definizione di una misura di contrasto alla povertà che prevede la predisposizione per i beneficiari di un progetto personalizzato di attivazione e inclusione sociale e lavorativa, stabilisce che la presa in carico delle persone in condizione di fragilità debba avvenire sulla base del rispetto di principi comuni e ne stabilisce i fondamenti. In particolare, la presa in carico deve basarsi su una valutazione multidimensionale del bisogno; in tal modo si consente di individuare bisogni complessi e si pongono le basi per superare la frammentarietà delle risposte. I servizi competenti dei comuni e degli ambiti territoriali devono predisporre progetti personalizzati assicurando la piena partecipazione dei beneficiari, una attenta definizione degli obiettivi e il monitoraggio degli esiti; attraverso la progettazione personalizzata costruita insieme alla famiglia si intende favorire l'attivazione dei beneficiari in percorsi di inclusione sociale e lavorativa e individuare i servizi necessari a sostenerli; affinché la progettazione sia efficace devono essere chiari gli obiettivi e monitorati gli esiti.

Al comma 3 si specificano i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di razionalizzazione dei trattamenti, ispirata al superamento di differenze categoriali. Il principio che regola l'accesso alle prestazioni deve essere quello universalistico per cui, tenuto conto di bisogni specifici, l'accesso selettivo alle prestazioni è regolato dalla sola condizione economica, misurata a tal fine dall'ISEE. Solo laddove la natura delle prestazioni lo renda necessario, possono essere previsti accanto all'ISEE ulteriori criteri volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, eventualmente ridefinendo l'ISEE per quelle specifiche prestazioni. Ad ogni modo i nuovi criteri si applicheranno solo a chi farà domanda dopo l'entrata in vigore dei decreti legislativi che li disciplineranno. Laddove, in esito alla razionalizzazione, dovessero prodursi minori oneri per la finanza pubblica, i risparmi prodotti incrementeranno il citato Fondo per la lotta alla povertà.

Al comma 4 si specificano i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali. A fronte dell'eterogeneità estrema del nostro sistema territoriale – secondo l'ultima rilevazione ISTAT nelle Regioni italiane i Comuni spendono per interventi sociali da meno di 25 euro pro-capite a più di 250, con il Sud che spende meno di un terzo del Nord-est – appare opportuna una rivisitazione delle regole di governo del settore, prevedendo in particolare meccanismi di coordinamento più forti in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali con la previsione di un organismo partecipato dalle Regioni, dalle Province autonome, dalle autonomie locali e dall'INPS, oltre che compiti di vigilanza sul rispetto dei livelli essenziali. Il Ministero potrà a tal fine riorganizzarsi. In particolare, è necessario rafforzare la gestione associata dei Comuni per l'erogazione dei servizi, al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia nell'azione. Devono essere promossi accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri servizi competenti per l'inserimento lavorativo, la salute, l'istruzione e la formazione; l'introduzione di tale indicazione muove dall'esigenza di evitare la frammentarietà degli interventi aumentandone l'efficacia e risulta coerente con la logica dei punti unici di accesso per i cittadini. Occorre attivare le risorse della comunità e, in particolare, delle organizzazioni del terzo



settore e del privato sociale impegnate nell'ambito delle politiche sociali; l'intento è quello di promuovere e valorizzare il contributo che viene dalle risorse della comunità e in particolare dal Terzo settore e del privato sociale nel sostegno alle persone fragili. Fondamentale è, infine, il rafforzamento del sistema informativo dei servizi sociali, in via di costituzione con il recente avvio del Casellario dell'assistenza.

I commi successivi stabiliscono le modalità con cui devono essere adottati i decreti attuativi. In particolare, il comma 6 stabilisce che dall'attuazione delle deleghe non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

