



**Nn. 2494, 2241 e 2437-A/bis**

**RELAZIONE DI MINORANZA DELLA 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE  
(LAVORO, PREVIDENZA SOCIALE)**

(RELATRICE CATALFO)

Comunicato alla Presidenza il 27 febbraio 2017

SUL

**DISEGNO DI LEGGE**

Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (n. 2494)

**presentato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali**

(V. Stampato Camera n. 3594)

*approvato dalla Camera dei deputati il 14 luglio 2016*

*Trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati alla Presidenza il 15 luglio 2016*

*Disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica,  
ai sensi dell'articolo 126-bis del Regolamento*

E SUI

## **DISEGNI DI LEGGE**

Istituzione del reddito minimo garantito e delega al Governo in materia di riordino di tutte le prestazioni assistenziali e del *welfare* (n. 2241)

**d’iniziativa del senatore BUEMI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 18 FEBBRAIO 2016

Delega al Governo per la definizione e la realizzazione di misure integrate di contrasto alla povertà (n. 2437)

**d’iniziativa dei senatori LEPRI, ASTORRE, CHITI, COLLINA, CUCCA, CUOMO, DALLA ZUANNA, DEL BARBA, DI GIORGI, ICHINO, FASIOLO, FATTORINI, FAVERO, IDEM, Mauro Maria MARINO, MOSCARDELLI, ORRÙ, PADUA, PAGLIARI, PEZZOPANE, SAGGESE, SANTINI, SCALIA, SPILABOTTE, SUSTA e VATTUONE**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 GIUGNO 2016

*dei quali la Commissione propone l’assorbimento nel disegno di legge n. 2494*

ONOREVOLI SENATORI. -

### Premessa

Da sempre, il dibattito sulle proposte di riforma del *welfare state* in generale, e degli strumenti di sostegno al reddito in particolare, si è sviluppato attorno ad una questione fondamentale e cioè se occorra privilegiare un'impostazione selettiva oppure un'impostazione universale. L'interrogativo, che ha trovato risposte diverse nei vari contesti istituzionali, è se l'erogazione delle prestazioni sociali debba essere subordinata all'accertamento della condizione economica dei potenziali beneficiari, oppure estendersi a tutti i cittadini.

Infatti dal punto di vista teorico la scelta tra selettività e universalismo riflette una diversa concezione circa il ruolo dello Stato. Nel primo caso il modello di riferimento è quello di uno Stato sociale con compiti residuali, in cui la fornitura delle prestazioni non può che essere subordinata alla prova dei mezzi e il livello dei benefici deve essere appena sufficiente a garantire un livello minimo di risorse. Nel secondo caso, invece, il modello storicamente più evoluto è quello di uno Stato sociale con compiti redistributivi la cui funzione è quella di erogare, in moneta o in natura, prestazioni sociali volte a garantire alla generalità dei cittadini un tenore di vita adeguato (comunque commisurato a uno *standard* di povertà relativa). Una delle principali motivazioni addotte a favore del ricorso a criteri selettivi è da ricercarsi nella presunta minor onerosità per il bilancio statale unita ad una maggiore efficacia in termini di equità.

L'intervento dovrebbe avvantaggiare esclusivamente coloro che si posizionano

nei decili inferiori della distribuzione. Viceversa, l'erogazione di un beneficio universale comporterebbe benefici anche per le classi medio-alte. L'esistenza di una correlazione diretta tra benefici ottenuti e posizione occupata nella scala dei redditi, suffragata da numerose evidenze empiriche a livello internazionale, ha via via costretto ad assumere un atteggiamento di maggior cautela nei confronti dell'adozione del criterio universale.

Il provvedimento in esame continua ad applicare le misure tradizionali allo scopo di garantire un livello minimo di sussistenza nel caso in cui i singoli individui non dispongano di fonti alternative di reddito. In particolare, tali misure agiscono come una sorta di protezione contro il rischio di non lavorare e si configurano sostanzialmente come misure redistributive per combattere la povertà di reddito.

L'unica misura universale, che ha come ambizione principale di riformare il quadro generale dello Stato sociale, nonché le forme di protezione e sostegno al reddito e al consumo non può che essere identificata con il reddito di cittadinanza. Tale meccanismo si propone infatti di completare le garanzie legate al *welfare state* (pensioni, sanità, indennità).

Nell'introdurre nel proprio ordinamento misure universali di sostegno al reddito per contrastare la povertà, l'emarginazione sociale e la disoccupazione, compresa quella di lunga durata, l'Italia, oltre che rispettare quanto sancito dalla Costituzione all'articolo 3, dovrebbe tener conto delle raccomandanda-

zioni e risoluzioni anche in ambito europeo ed internazionale quali:

- la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, riconfermata in occasione della Conferenza mondiale sui diritti dell'uomo del 1993, segnatamente gli articoli 3, 23 e 25;

- la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente le disposizioni relative ai diritti sociali e, più in particolare, gli articoli 34, 35 e 36, che attraverso il concetto di «esistenza dignitosa», definiscono specificamente il diritto all'assistenza sociale e abitativa, un livello elevato di protezione della salute umana e l'accesso ai servizi di interesse economico generale;

- le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 26 del 1928 e n. 131 del 1970, sulla fissazione di salari minimi, e n. 29 del 1930 e n. 105 del 1957, sull'abolizione del lavoro forzato;

- l'agenda dell'OIL per il lavoro dignitoso e il patto globale per l'occupazione, adottati per consenso mondiale il 19 giugno 2009 alla Conferenza internazionale del lavoro;

- la raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale (raccomandazione sul reddito minimo);

- la raccomandazione del Consiglio 92/442/CEE, del 27 luglio 1992, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale;

- la raccomandazione 2008/867/CE della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro;

- la risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa;

- la proposta della Commissione europea, del 2 marzo 2015, di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione;

- la risoluzione del Parlamento europeo del 14 aprile 2016 sul raggiungimento dell'obiettivo della lotta alla povertà, tenuto conto delle spese in aumento delle famiglie;

- la risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017, su un pilastro europeo dei diritti sociali;

- l'articolo 30 della Carta sociale europea (riguardante il diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale) in cui è previsto che «Per assicurare l'effettivo esercizio del diritto alla protezione contro la povertà e l'emarginazione sociale, le Parti s'impegnano: a prendere misure nell'ambito di un approccio globale e coordinato per promuovere l'effettivo accesso in particolare al lavoro, all'abitazione, alla formazione professionale, all'insegnamento, alla cultura, all'assistenza sociale medica delle persone che si trovano o rischiano di trovarsi in situazioni di emarginazione sociale o di povertà, e delle loro famiglie; a riesaminare queste misure in vista del loro adattamento, se del caso».

Da un punto di vista legislativo, emerge quindi come sia la Costituzione italiana, sia le istituzioni europee ed internazionali concepiscano come fondamentali, gli strumenti in grado di «garantire libertà e dignità» a tutti coloro che non hanno i mezzi sufficienti per poter avere tali diritti.

Il modello di protezione sociale ha consentito all'autorità pubblica di esercitare una funzione di protezione degli individui, di riduzione dei rischi sociali e d'integrazione: il cittadino era al centro del sistema. Nel corso degli anni, queste funzioni sono di fatto diminuite, a seguito delle condizioni economico-sociali e politico-culturali che hanno messo in crisi il *welfare state*.

Va aggiunto che la società capitalistica contemporanea, è passata da un sistema fordista-taylorista, dove il lavoro a tempo indeterminato (e quindi sicuro) rappresentava un pilastro fondamentale, a un sistema in cui il posto fisso è diventato qualcosa di raro e i contratti sempre più spesso a tempo determinato e precari. Gli incentivi occupazionali, pur promossi dal Governo, non risultano determinanti, in quanto essi sono limitati nel tempo. Gli stessi incentivi paiono commisurati ad un periodo di tempo che potrà consentire alle imprese di coprire i costi del licenziamento per poi assumere a costi più bassi, oltretutto conteggiando tali ingressi come nuova occupazione. Del pari non sono state poste in essere le misure annunciate dal Governo che avrebbero dovuto portare ad una riduzione significativa delle molteplici tipologie contrattuali esistenti.

L'economia di mercato sembra quindi non lasciare spazio ad alternative di giustizia e redistribuzione del reddito, a discapito del senso di collettività e convivenza comune.

Ai giorni nostri, l'Italia è ancora dotata di un *welfare* caratterizzato da un ritardo strutturale in relazione ai mutamenti che stanno avvenendo nel mercato del lavoro.

Il *welfare* italiano non prende in considerazione le recenti trasformazioni sociali e tecnologiche restando ancorato alla visione tradizionale del lavoro a tempo pieno e indeterminato, con mansioni per lo più costanti e una carriera definita sul ciclo di vita.

È invece la sicurezza del reddito collegata alla flessibilità il tema oggi al centro di qualsiasi dibattito che interessi il mercato del lavoro e al centro dell'agenda politica dei responsabili delle politiche del *welfare* di qualsiasi Paese dell'Unione europea. Ma in Italia la flessibilità è stata applicata a senso unico dando maggiore libertà di licenziamento alle imprese.

Il Paese è afflitto da una triplice combinazione negativa: 1) una bassa produttività; 2) bassi livelli di occupazione; 3) una bassa dinamica del PIL. La sola flessibilità del la-

voro non è il modo giusto per aumentare la produttività e il reddito. Ciò è stato evidenziato più volte da molti economisti keynesiani e non solo. Oggi vi è un più ampio consenso in particolare tra gli economisti del lavoro, che ritengono che nel corso degli ultimi quindici anni le politiche del lavoro e le politiche dello sviluppo siano state maggiormente trascurate, non integrate e non mirate agli stessi obiettivi. Ciò ha portato ad un aumento dei profitti delle imprese che hanno per lo più sfruttato la manodopera a basso costo per rimanere competitivi, piuttosto che effettuare investimenti e creare innovazione per aumentare la produttività del lavoro. Le imprese, con la crisi attuale, hanno perso anche il vantaggio della manodopera a basso costo poiché sono ancora gravate da una relativamente elevata imposizione fiscale e da un continuo calo delle vendite.

E così, nella situazione attuale si assiste a dinamiche di salario netto basso (il più basso nell'Unione europea) e alla mancanza di innovazione e di investimenti in tecnologia.

In vero esiste un tipo di *flexicurity* cosiddetta tecnologico-produttiva, in cui un basso livello di sicurezza del posto di lavoro è sostanzialmente compensato da un elevato grado di sicurezza del mercato del lavoro nel suo complesso; nei Paesi in cui è stato davvero e totalmente attuato (Danimarca e Olanda su tutti) ha prodotto buone *performance* non solo in termini di occupazione: il potere di acquisto dei lavoratori e la quota del lavoro sul reddito non sono diminuiti come in Italia, e anche la crescita economica è stata più sostenuta. Anche, durante periodi di crisi come quella attuale, il sistema generoso di *welfare* crea tutele e protezioni sociali e al reddito importanti. Persino nei Paesi, quali Svezia, Germania, Finlandia, Francia, in cui il modello *flexicurity* non è stato completamente introdotto, esistono tuttavia livelli di protezione sociale di partenza maggiori rispetto a quelli italiani. Questo de-

termina che, nel momento in cui si inseriscono più elevati livelli di flessibilità, le garanzie per i lavoratori sono comunque mantenute a livelli sufficienti, e comunque superiori a quelli italiani, e questo è evidente tanto dal punto di vista della quota sul reddito della spesa sociale e della spesa per le politiche del lavoro, quanto dal punto di vista della durata dei contributi sociali per lavoratore.

In Italia esiste un divario ben noto tra la dimensione della flessibilità del lavoro, ora ampiamente introdotta, e la dimensione della sicurezza sociale, in quanto l'attuale sistema di indennità di disoccupazione è ancora complesso, frammentato e disorganizzato e non in grado di coprire e sostenere tutti i disoccupati.

Le debolezze del sistema economico italiano in riferimento al mercato del lavoro emergono con maggior forza nel contesto dell'attuale crisi, che colpisce soprattutto i nuovi disoccupati e privi di strumenti di sostegno al reddito, a causa di un'articolazione complessa, disordinata e limitata del sistema di ammortizzatori sociali.

Una situazione del genere non è stata effettivamente risolta dalle recenti riforme. I sussidi di disoccupazione rimangono legati alla condizione di aver posseduto un contratto di lavoro negli anni precedenti alla data di disoccupazione. Inoltre, tali sussidi (NASPI, ASDI, DISS-COLL) hanno una durata limitata e spesso hanno ancora natura «sperimentale» (e devono perciò essere continuamente prorogati con apposite norme di legge) e vengono erogati nei limiti delle risorse all'uopo stanziato. Infine, il sistema italiano di sostegno alla disoccupazione non è ancora collegato, in generale, alle politiche attive, come i programmi di integrazione nel mercato del lavoro, i programmi di ricerca di posti di lavoro e di formazione in grado di agevolare l'ingresso nel mercato dei disoccupati.

In sostanza, le politiche del lavoro attive e passive, vale a dire i programmi di occu-

pazione ed i sussidi ai disoccupati, sono notevolmente più bassi in Italia rispetto ad altri Paesi europei. Tale situazione influisce negativamente sia sui tassi di occupazione (perché i disoccupati non sono adeguatamente sostenuti nella ricerca di un lavoro e nel rispondere all'offerta del mercato del lavoro) sia sul livello dei consumi, dal momento che le persone senza un reddito non possono consumare.

Tutte queste variabili hanno avuto una conseguenza diretta sul notevole peggioramento della distribuzione del reddito in Italia negli ultimi venti anni.

La correlazione tra disuguaglianza e cattiva flessibilità è chiara: negli ultimi due decenni la disuguaglianza è aumentata con l'aumento della flessibilità del lavoro. In particolare, l'Italia si colloca tra i Paesi con maggiore disuguaglianza e minore EPL (maggiore flessibilità del lavoro), insieme ai Paesi anglosassoni, ai Paesi baltici e a quelli mediterranei (che possiamo definire come economie di mercato ibride), al contrario dei Paesi scandinavi e continentali, che maggiormente rappresentano un modello sociale europeo, coordinato e orientato verso un'economia di mercato sociale. In una tale situazione si spiega facilmente perché oggi il livello dei consumi in Italia sia pari quasi al livello registrato più di trenta anni fa, nel 1979. I consumi hanno subito una costante diminuzione a partire dal 1990, in parallelo con la flessibilizzazione del mercato del lavoro, il calo della quota dei salari, la diminuzione dei salari diretti e indiretti e l'aumento delle disuguaglianze, ed è oggi uno dei livelli più bassi dell'Unione europea e molto inferiore a quello della Francia e della Germania.

Le ragioni principali che impediscono il raggiungimento di un modello che possa conciliare, in linea con i modelli migliori di alcuni Paesi del Nord Europa, sicurezza del lavoro ed esigenze di flessibilità legate alla necessità tecnologica-produttiva delle imprese (la sola che giustificherebbe, a no-



stro avviso, l'utilizzo di lavoro flessibile) sono: un mercato del lavoro flessibile, che diventa molto spesso la sola leva di pressione per aumentare la competitività di imprese che altrimenti sarebbero fuori dal mercato, e il mancato raccordo tra le politiche attive e le politiche passive di sostegno al reddito, in cui quest'ultime appaiono fortemente insufficienti. Il sistema di politiche attive è molto frammentato, poco utilizzato, e scarsamente integrato tra le diverse autorità preposte. In particolare i Centri per l'impiego (CPI) e le Agenzie per il lavoro hanno una incidenza molto bassa in termini allocazione, attraverso i loro servizi, di lavoro sul mercato. Al di là delle seppur frequenti distorsioni che fanno divergere questi enti verso la ricerca di un «proprio *business*» con impiegati e dirigenti creati *ad hoc* piuttosto che verso la creazione di istituti di intermediazione con forte incidenza nel mercato del lavoro, come avviene in altri Paesi europei, sembra comunque che molti CPI e Agenzie per il lavoro non siano preparati in termini tecnologici e perfino in termini di competenze, a svolgere un lavoro di selezione, allocazione, formazione e orientamento sul mercato del lavoro. Inoltre, nonostante le novità introdotte dal decreto legislativo n.150 del 2015, esse sono ancora lacunose in termini di creazione di banche dati e condivisione delle stesse con altre autorità del mercato del lavoro (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ispettorati al lavoro, INPS, INAIL...).

Al fine di risolvere i punti critici illustrati, una riforma del mercato del lavoro dovrebbe quindi:

1) fornire una formazione mirata, orientata verso quei settori in cui le imprese decidono di investire e richiedono competenze, e tarando gli interventi e le politiche alle esigenze regionali, identificando, in questo contesto, i maggiori problemi presenti nel Mezzogiorno del Paese, che sembrano essere una capacità produttiva debole, insufficiente

e incapace di assorbire manodopera specializzata;

2) creare programmi di reinserimento integrati e seguiti da CPI e Agenzie per il lavoro, attraverso una ricerca attiva e meccanismi di incentivi e di sanzioni efficaci;

3) obbligare le autorità che promuovono programmi di formazione e allocazione del lavoro a condividere banche dati, programmi di reinserimento, informazioni riguardanti rinunce/accettazioni dei lavori offerti ai lavoratori, e altre informazioni dei lavoratori, con le autorità che sostengono il reddito del lavoratore disoccupato (INPS e INAIL soprattutto);

4) obbligare le autorità che sostengono il reddito a vigilare sui lavori irregolari eventualmente svolti durante la disoccupazione in cooperazione con i CPI e le Agenzie per il lavoro;

5) aumentare la spesa per le politiche del mercato del lavoro convergendo verso quella che è la media dell'Unione europea, pari al 2,5 per cento. All'interno di tale spesa inoltre deve essere aumentato il sostegno al reddito, pari in Italia allo 0,8 per cento del Pil contro una media dell'Unione europea pari all'1,5 per cento, semplificando l'accesso e garantendo a coloro che oggi sono esclusi ma disoccupati, di poter accedere ad un reddito di disoccupazione. Queste categorie di esclusi comprendono molti lavoratori atipici ma anche giovani, persone in cerca di prima occupazione e disoccupati di durata più lunga.

#### *Il disegno di legge in esame*

Il disegno di legge oggetto della presente relazione, pur costituendo un provvedimento che interessa direttamente le fasce più fragili della nostra popolazione, non sembra tener conto degli elementi fin fin qui illustrati.

Nella relazione illustrativa del disegno di legge il Governo dichiarava di volersi impegnare a realizzare un intervento di profonda riforma delle politiche sociali nel nostro

Paese, tuttavia, nel farlo, ammetteva che da troppi anni si è operato solo con interventi per «stratificazione»: sono state aggiunte ulteriori prestazioni rispetto a quelle esistenti senza ordinarle, bonificarle, ridare razionalità e finalizzazione a scelte che inevitabilmente sono diventate farraginose, costose e dunque inadeguate ad affrontare i problemi legati alla povertà. Ammetteva inoltre che tutto questo è avvenuto «in assenza di verifiche sulla loro efficacia rispetto ai bisogni», sconfessando di fatto le pratiche giustificazioniste che lo stesso Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le sue direzioni hanno utilizzato negli anni, sostenendo che le misure introdotte erano diverse, che sarebbero state verificate e confrontate con le pratiche tradizionali, che sarebbe stata verificata la loro efficacia. Si sono così consumate, senza risultati, molte risorse che si sarebbe potuto utilizzare in modo decisamente migliore.

Sostenere che il nostro Paese è «uno dei pochi nell'ambito europeo a non essere dotato di una misura di contrasto della povertà» e subito dopo aggiungere che «esistono strumenti di protezione del reddito di specifiche fasce di cittadini fragili» significa negare e affermare la stessa cosa. Significa cioè ammettere che non siamo all'anno zero nella lotta alla povertà e che il problema è stato affrontato in tanti modi, ma con lo stesso denominatore comune: «trasferimenti monetari», cioè risposte uguali con denominazioni e destinatari in parte uguali e in parte diversi.

Passare da tante misure ad una unica potrebbe essere un ulteriore cambio di misura, ma senza modificare la strategia.

Cosa cambierà veramente? I poveri continueranno a ricevere «a diverso titolo» quello che già ricevono? Oltre al denaro riceveranno anche servizi o solo progetti personalizzati destinati a esaurirsi nel nulla più totale? Erogare risorse sulla base di «progetti personalizzati» non è esattamente una proposta «nuova». L'attivazione gestita con pro-

getti condivisi con le persone è una caratteristica nei servizi territoriali che funzionano. Ma proprio perché funzionano evidenziano che ciò non basta. Per questo la legge e il piano di lotta alla povertà non devono limitarsi a rinominare, modificando l'ordine dei fattori senza un cambio sostanziale di passo e di visione. Lottare contro la povertà significa contrastarla e vincerla. Non significa dare con altro nome le stesse cose, con le stesse modalità.

A dispetto degli annunci del Governo, le misure contro la povertà varate con le ultime leggi di finanza pubblica appaiono largamente insufficienti a garantire tutti coloro che oggi vivono in una condizione di povertà e non si pongono l'obiettivo di trovare strumenti strutturali e universali di lotta alla povertà nel medio e lungo periodo.

L'impressione è che tali misure costituiscano solo una rimodulazione di strumenti già esistenti, non un *welfare* più inclusivo ma solo uno spostamento di risorse da una platea all'altra. Appare del tutto evidente l'impossibilità di configurarle come un reddito minimo, essendo gli stanziamenti assolutamente insufficienti persino a coprire l'intera platea di persone in condizioni di povertà assoluta, e dunque, a maggior ragione, quelle in povertà relativa, compresi disoccupati, inoccupati, NEET e *working poors*.

Nello specifico, il comma 1 dell'articolo 1, modificato durante l'esame alla Camera dei deputati, indica come finalità generale del provvedimento contrastare la povertà e l'esclusione sociale ed ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato rispetto ai bisogni emergenti e più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni.

Nell'ambito della sopra citata finalità generale è specificato che i decreti legislativi devono recare:

a) l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà, intesa come l'impossibilità di disporre dell'insieme dei



beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, e dell'esclusione sociale, denominata «reddito di inclusione» individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale;

b) il riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario. Non si parla più di «razionalizzazione» delle medesime prestazioni, come invece nel testo originario;

c) il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328.

È evidente che il disegno di legge prevede una delega molto ampia – una tipologia di provvedimenti cui il Governo ci ha ormai da tempo abituato e attraverso i quali continua sempre più ad scavalcare, erodendola pian piano, la funzione legislativa del Parlamento – con principi e criteri direttivi che sarebbe stato opportuno definire in modo più dettagliato.

Se la misura dovrà riguardare tutte le famiglie e i cittadini in difficoltà, sarebbe stato necessario individuare con chiarezza la «soglia del bisogno», quindi i beneficiari della misura, e prevedere un sistema di verifica del bisogno/erogazione del sostegno capace di raggiungere la popolazione senza dover escludere alcuno. A tal proposito non si comprende a quale «livello di vita dignitoso» si intenda far riferimento nel testo cui deve parametrarsi la misura. È evidente (e ci si domanda se ciò non sia esplicitamente voluto) l'eccesso di delega poiché il Governo potrà liberamente stabilire chi è po-

vero e chi non lo è, senza dover necessariamente tener conto di soglie precise come, ad esempio, la soglia di rischio di povertà intesa come il valore convenzionale, calcolato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nel rispetto delle disposizioni del quadro comune per la produzione sistematica di statistiche europee sul reddito e sulle condizioni di vita (EU-SILC), di cui al regolamento (CE) n. 1177/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 giugno 2003, definito secondo l'indicatore ufficiale di povertà monetaria dell'Unione europea, pari ai 6/10 del reddito mediano equivalente familiare, al di sotto del quale un nucleo familiare, composto anche da un solo individuo, è definito povero in termini relativi, ossia in rapporto al livello economico medio di vita locale o nazionale.

Suscita in generale perplessità la previsione di cui all'articolo 1, comma 2, lettera c), in quanto la capienza del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale risulta ancora inadeguata alle esigenze della popolazione. Istituito dall'articolo 1, comma 386, della citata legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015), tale fondo presentava una previsione per il 2017 pari a 1.030 milioni di euro. Nel biennio 2018-2019, il relativo capitolo di bilancio, con una dotazione iniziale pari a 1.054 milioni, riceve dalla legge n. 232 del 2016 per il 2018 un rifinanziamento di 500 milioni di euro, che porta la dotazione dei prossimi due anni a 1.554 milioni di euro. A tali risorse per il triennio, i commi 238 e 239 dell'articolo 1 della medesima legge hanno autorizzato, dal 2017, un incremento a regime di 150 milioni di euro.

Come già detto, durante l'esame alla Camera dei deputati è stata modificata la disposizione che prevedeva la razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale e quelle di natura previdenziale sottoposte alla prova dei mezzi del soggetto beneficiario. Con il riferimento alla razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale e

previdenziale si era paventato il rischio che si volessero «tagliare» o rivedere le pensioni di reversibilità. Ciò ha rappresentato un elemento fortemente critico del provvedimento, poi espunto durante l'esame alla Camera. Se poi il Governo ha provveduto a presentare un emendamento (poi approvato) che prevedeva la soppressione della razionalizzazione delle prestazioni previdenziali, facendo dunque un passo indietro, ciò è stato possibile solo a seguito della forte protesta messa in atto dal Movimento 5 Stelle sia dentro che fuori dal Parlamento, insieme ad alcune associazioni e con il sostegno dell'opinione pubblica.

Il riordino auspicato del Movimento 5 Stelle, sia nell'ambito dei servizi per l'impiego sia nell'ambito dell'assistenza integrata sociale e sanitaria, prevede senz'altro una riforma complessiva delle strutture esistenti, ma nell'ottica precipua di valorizzare e ampliare il soggetto pubblico e le sue strutture. «Nessuno deve rimanere indietro» non è uno *slogan* ma un progetto preciso e soprattutto un'idea di Stato che deve farsi carico dei cittadini e dei loro problemi garantendo a tutti coloro che vivono sotto la soglia di povertà relativa anche un reddito minimo che garantisca un livello socialmente decoroso di esistenza, possibilità di scelta e autodeterminazione dei soggetti sociali.

Nel provvedimento in questione il Governo intende parametrare la misura di contrasto alla povertà, nell'ottica di razionalizzare le prestazioni e di meglio «selezionare» i bisognosi, agganciandolo all'ISEE (l'indicatore della situazione economica del beneficiario) e senza che a monte vi sia stata peraltro una riforma dell'ordinamento tributario e del sistema sociale che garantisca una migliore redistribuzione del contributo fiscale e che risolva alla radice il problema dell'evasione fiscale e della elevata pressione tributaria e contributiva.

Le misure indicate nel provvedimento all'esame non rispondono in concreto (al di là

dell'enunciazione della «misura nazionale di contrasto alla povertà») agli obblighi imposti dall'Unione europea che a riguardo, con diverse raccomandazioni e comunicati (già dal 1992!), invita gli Stati membri a dotarsi di adeguati sistemi di protezione sociale, raccomandando di riconoscere il diritto basilare di ogni persona di disporre di un'assistenza sociale e di risorse sufficienti per vivere in modo dignitoso.

È apprezzabile l'intento di riordinare le diverse misure di sostegno sociale che si sono susseguite e stratificate nel corso degli anni. A condizione tuttavia che il riordino non si traduca in una contrazione delle risorse destinate a tali finalità e che a causa di un utilizzo distorto dell'ISEE siano introdotti *de facto* requisiti più stringenti per poter beneficiare delle misure di sostegno che potrebbero portare molte famiglie ad esserne escluse.

In riferimento all'articolo 1, commi 1, lettera *b*), e 3, sosteniamo dunque l'esigenza che il previsto riordino, anche qui, non si traduca in una contrazione delle risorse all'uopo destinate, né tantomeno delle poche e comunque inadeguate risorse fiscali relative ai carichi familiari. Al riguardo riteniamo sarebbe stato opportuno un preventivo e preciso «censimento» delle prestazioni erogate dalle amministrazioni pubbliche, anche per rendere l'opera di riordino realmente efficace. Altrettanto necessario in tale ottica sarebbe stato un dibattito pubblico aperto ai contributi sia delle istituzioni sia della società civile.

Il comma 4 indica i principi e criteri direttivi in relazione al rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni, prevedendo la costituzione di un organismo di coordinamento per gli interventi, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la partecipazione di regioni, autonomie locali e INPS, la cui finalità è quella di favorire una maggiore omo-

geneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e definire linee guida per le singole tipologie di intervento. Tale organismo consulterà periodicamente le parti sociali e gli organismi rappresentativi degli enti del Terzo settore al fine di valutare l'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge e potrà costituire gruppi di lavoro, con la partecipazione dei predetti soggetti, finalizzati alla predisposizione di analisi e di proposte in materia di contrasto della povertà. In capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono attribuite funzioni di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. Il medesimo Ministero, anche avvalendosi dell'organismo di coordinamento, effettuerà un monitoraggio sull'attuazione della misura di sostegno e delle altre misure di contrasto della povertà, pubblicandone, con cadenza almeno annuale, gli esiti nel proprio sito *internet* (previsione quest'ultima introdotta grazie all'approvazione di un emendamento del Movimento 5 Stelle).

Si deve rilevare che ci troviamo di fronte all'istituzione di un ennesimo organismo, come già avvenuto ad esempio nel provvedimento relativo alla riforma del Terzo settore, privo di una sufficiente dotazione di risorse per funzionare adeguatamente e privo di autonomi poteri di monitoraggio e controllo, i quali permangono in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Ci si chiede peraltro perchè funzioni di verifica non siano state affidate piuttosto ad organismi già esistenti come l'INAPP (*ex* ISFOL) che hanno già dimostrato di possedere le competenze, l'indipendenza e le professionalità necessarie per assolvere tali compiti.

Il provvedimento svela peraltro la ormai palese e dichiarata volontà di privatizzare il sociale laddove, nell'ambito dei criteri direttivi per il riordino della normativa in materia di sistema degli interventi e dei servizi sociali, si fa riferimento alla promozione di accordi territoriali tra i servizi sociali e gli

altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione e la salute, nonché l'attivazione delle risorse della comunità e, in particolare, delle organizzazioni del Terzo settore e del privato sociale impegnate nell'ambito delle politiche sociali, al fine di realizzare un'offerta integrata di interventi e di servizi che costituisce livello essenziale delle prestazioni (articolo 1, comma 4, lettera *h*).

Si ricorda che nell'articolo 5 della legge 8 novembre 2000, n. 328, è già contemplato il ruolo del Terzo settore, sia nel rispetto del principio di sussidiarietà sia nel rispetto delle consuete forme di aggiudicazione o negoziali che consentono ai soggetti del Terzo settore di cooperare con gli enti territorialmente competenti. Le parole «attivazione delle risorse» nell'accezione di *empowerment* culturale, sociale, educativo e territoriale sono certamente condivisibili in linea di principio, tenuto conto che è particolarmente connaturato proprio al settore del sociale dove le esperienze territoriali, senza ombra di dubbio, vanno valorizzate e «attivate». Ciò nonostante si rileva che è proprio l'impostazione delle politiche di questo Governo a non convincere o a non far ritenere «affidabile» il riferimento «all'attivazione delle risorse del Terzo settore o del privato sociale», impostazione che, come desumibile anche dai diversi provvedimenti di recente approvazione (si veda la già citata legge delega di riforma del Terzo settore oppure il c.d. disegno di legge «Dopo di noi»), svela il vero intento o il reale percorso verso un sistema privatizzato e finanziarizzato dei diritti fondamentali cui lo Stato, orientato dalla Costituzione ed in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione medesima, dovrebbe *in primis* garantire con propri mezzi e risorse, usufruendo di soggetti terzi (il Terzo settore) solo in un'ottica di collaborazione e di sussidiarietà.

Il provvedimento contempla il rafforzamento della gestione associata nella programmazione e nella gestione degli interventi a livello di ambito territoriale (come

indicati all'articolo 8 della legge 8 novembre 2000, n. 328) e, anche grazie all'approvazione di un emendamento del Movimento 5 Stelle, è stata soppressa la previsione secondo la quale il Governo avrebbe dovuto provvedere ad una nuova definizione di principi generali per l'individuazione degli ambiti medesimi, scongiurando così il rischio di limitare e accorpare anche i servizi sociali resi dai comuni. Gli ambiti territoriali, ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge n. 328 del 2000, sono definiti dalle regioni e comprendono il territorio di più comuni che si associano per gestire i servizi sociali e assistenziali di base e solitamente coincidono coi distretti sanitari per le prestazioni sanitarie che già sono stati diffusamente accorpati, per esigenze di *spending review*, con conseguenti disagi per gli utenti. Una riorganizzazione è possibile a patto che garantisca il mantenimento di servizi sanitarie e sociali integrati e soprattutto vicini al cittadino.

Con altrettanta fermezza sollecitiamo Parlamento e Governo a valutare attentamente l'utilizzo dell'ISEE quale parametro di riferimento per l'accertamento delle condizioni d'accesso al beneficio previsto dal disegno di legge in discussione: abbiamo a più riprese segnalato nel corso dell'attuale legislatura (si veda su tutte la mozione n. 1-00532) l'inadeguatezza del nuovo ISEE a certificare la reale situazione economica delle famiglie. All'esito della prima applicazione, da più parti si è segnalato che il nuovo ISEE ha di fatto escluso dall'accesso a prestazioni agevolate milioni di famiglie che invece ne avrebbero bisogno, famiglie che ora appaiono come «ricche» mentre non lo sono, famiglie con situazioni di disagio che l'ISEE non è in grado di valutare adeguatamente, famiglie con tanti figli che l'attuale scala di equivalenza dell'ISEE non è in grado di tenere in opportuna considerazione.

In sostanza il Governo, nel mettere in campo una delega su un tema così importante, ricorre a uno strumento cui peraltro

dovrà metter necessariamente mano a seguito delle recenti sentenze del Consiglio di Stato, operando così una scelta inopportuna, temporanea e inevitabilmente destinata a rivelarsi fallimentare.

Sarebbe stato invece assolutamente opportuno che il Governo avesse prima proceduto ad una definitiva e seria riforma dello strumento ISEE affinché il calcolo fosse effettuato tutelando realmente i soggetti più deboli della nostra società in maniera del tutto conforme alle citate pronunce del giudice amministrativo, e non preferire invece l'adozione di una soluzione temporanea, per utilizzarla poi come parametro fondamentale di riferimento e con ruolo centrale e determinante per l'erogazione della misura prevista dal disegno di legge.

Ciò che deve essere assolutamente escluso nell'esercizio della delega è che si riduca il numero degli aventi diritto, che si tenda a «fare cassa» attraverso l'eliminazione di altre misure di protezione sociale (assegno sociale, assegni familiari, detrazioni per familiari a carico etc.) e che la misura proposta sia di fatto un «assegno assistenzialista»: i beneficiari della misura dovranno attivarsi concretamente per uscire dallo stato di bisogno.

In tal senso apprezziamo comunque l'intento di personalizzare l'intervento pubblico a sostegno delle famiglie e persone in difficoltà, di voler definire gli obiettivi di presa in carico degli aventi diritto e di finalizzare le iniziative al loro reinserimento sociale, economico e lavorativo anche se, a tal fine, sarebbe stato preferibile inserire una disposizione che prevedesse esplicitamente il raccordo con la Rete nazionale dei servizi per il lavoro di cui al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150.

Auspichiamo tuttavia che non si ripeta quanto accaduto con la recente esperienza della sperimentazione del SIA (Sostegno per l'inclusione attiva), ovvero che l'attivazione dei progetti personalizzati di presa in carico stenti a decollare e ad avere un con-



creto impatto nel reinserimento sociale delle persone in situazione di disagio. In tal senso è opportuno e necessario che l'ente locale di riferimento, competente alla presa in carico dei soggetti interessati dalla misura, sia messo in condizione di poter operare rapidamente, con risorse adeguate e con la dotazione di una rete informatica di supporto utile alla trasmissione e condivisione, sia con le amministrazioni centrali che con le altre amministrazioni locali, delle *best practice* e dei dati relativi all'applicazione della misura e degli esiti dei progetti personalizzati assegnati, ciò in particolare nell'ottica di riuscire a garantire i livelli essenziali delle prestazioni sociali su tutto il territorio nazionale. Il provvedimento, in tale ottica, prevede il rafforzamento del Sistema informativo dei servizi sociali e, in particolare, del Casellario dell'assistenza, e la sua integrazione con i sistemi informativi sanitari e del lavoro nonché con i sistemi informativi di gestione delle prestazioni già nella disponibilità dei comuni; il miglioramento della fruibilità delle informazioni del sistema informativo dei servizi sociali da parte degli enti locali, a supporto della gestione, della programmazione e del monitoraggio della spesa sociale locale e per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi realizzati nei singoli territori; il rafforzamento degli obblighi di trasmissione di dati al Casellario dell'assistenza da parte degli enti, delle amministrazioni e dei soggetti obbligati, ivi comprese le segnalazioni relative a trattamenti indebitamente percepiti, e introduzione di sanzioni per i soggetti inadempienti.

Nella speranza che sia risolto il problema dell'adeguatezza di tale Casellario, che fino ad ora non ha potuto funzionare correttamente poiché è mancato il necessario raccordo tra enti locali e amministrazione centrale, e che esso venga finalmente collegato con il sistema informativo unitario delle politiche del lavoro di cui all'articolo 13 del decreto legislativo 14 settembre 2015,

n. 150, e con il fascicolo elettronico del lavoratore, questa potrebbe essere l'occasione anche per risolvere il problema della scarsa informatizzazione della rete territoriale dei servizi sociali. Pur apprezzandosi la previsione di obblighi e sanzioni, questi non possono ritenersi sufficienti e inoltre si ritiene sarebbe stato utile che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Dipartimento della funzione pubblica avesse disposto un preventivo censimento per conoscere il grado di informatizzazione dei comuni e delle competenze dei funzionari comunali che lo dovrebbero gestire, considerata in particolare la circostanza che, specie nei comuni del sud, si registra il dato sconcertante di profonde carenze nella conoscenza di rudimenti di informatica.

Preme ricordare che al termine della prima fase di sperimentazione della misura del SIA, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha provveduto a pubblicare un rapporto con cui si riportavano esclusivamente i dati statistici relativi, in particolare, all'individuazione della platea dei beneficiari della misura e alla ripartizione monetaria del relativo beneficio connesso.

Tuttavia il Ministero, ad oggi, non ha ancora fornito nessun approfondimento o dato specifico che illustri l'esito dell'attività prevista dal SIA, parimenti rilevante, circa gli esiti del procedimento di predisposizione dei progetti personalizzati di presa in carico, dei nuclei familiari, cui i comuni avrebbero dovuto contestualmente provvedere.

A tal proposito, preme sottolineare che negli ultimi due anni il Movimento 5 Stelle ha più volte richiesto ai comuni interessati dalla misura che gli venisse fornito il *report* relativo allo stato di attuazione del SIA, che evidenziasse in particolare aspetti positivi e criticità eventualmente emersi, nonché il resoconto pur sommario dei progetti personalizzati *medio tempore* definiti e organizzati in favore dei beneficiari dai comuni medesimi. Ad oggi, relativamente ai progetti,

non abbiamo ricevuto risposte, pertanto non è stato possibile avere riscontri sulla reale efficacia della misura, la stessa misura cui il Governo si ispira per la misura di contrasto alla povertà, con il rischio evidente del fallimento e dell'inevitabile spreco di risorse pubbliche.

Ulteriore preoccupazione desta la grossa mole di lavoro che l'applicazione della misura implica a carico delle amministrazioni, in particolare quelle comunali, e delle relative risorse per farvi fronte. I comuni, con le poche risorse a disposizione dovranno prendere in carico queste situazioni disagiate, creare progetti sociali, monitorarli, coordinarli, a fronte dei continui e ingenti tagli di risorse registrati negli ultimi anni. A tal proposito, si deve inoltre osservare come il disegno di legge in esame non preveda misure concrete volte a garantire la continuità e il rafforzamento dei servizi sociali e delle amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego. Lo «sforzo» dello stato centrale sembra molto meno oneroso dato che il suo ruolo sembra invece essere solo quello di concedere risorse, tra l'altro non a regime, perché non si tratta di una misura strutturale, quindi ogni anno l'efficacia e la reale portata della misura resteranno un'incognita.

#### *La vera misura di contrasto alla povertà: il reddito di cittadinanza*

La povertà e l'esclusione sociale costituiscono violazioni della dignità umana e dei diritti umani fondamentali.

L'ISTAT stima che le famiglie residenti in Italia in condizioni di povertà assoluta siano pari a 1.582.000 e gli individui a 4.598.000 (il numero più alto dal 2005 a oggi). Secondo le rilevazioni ISTAT la povertà relativa risulta stabile nel 2015 in termini di famiglie (2.678.000, pari al 10,4 per cento delle famiglie residenti rispetto al 10,3 per cento del 2014) mentre aumenta in termini di persone (8.307.000, pari al 13,7

per cento delle persone residenti rispetto al 12,9 per cento del 2014).

Il tasso di disoccupazione generale è del 12 per cento e quello di disoccupazione giovanile risulta pari al 40,1 per cento. Inoltre la percentuale di inattivi è pari al 34,8 per cento.

In un mercato del lavoro destinato, come abbiamo visto, a diventare sempre più flessibile, l'unica misura che permetterebbe di avere una continuità economica per i periodi in cui non c'è occupazione e con reali effetti positivi innanzitutto per i lavoratori, ma anche per il mercato stesso per l'economia e per i consumi, è il reddito di cittadinanza.

Il Movimento 5 Stelle è stata la forza politica che più coerentemente ha sostenuto, in questa legislatura, l'introduzione anche nell'ordinamento italiano di una misura di sostegno al reddito denominata «Reddito di cittadinanza» presentando un apposito disegno di legge in ciascun ramo del Parlamento (AS 1148, AC 2723).

Tuttavia l'iter del provvedimento, e dei disegni di legge connessi, presso la Commissione 11<sup>a</sup> del Senato, iniziato il 7 gennaio 2015, è stato di fatto bloccato all'inizio del 2016. Una scelta chiaramente dettata dalla volontà del Governo e della maggioranza di impedire un serio ed approfondito dibattito parlamentare in merito alla tematica del reddito di cittadinanza, aggirando l'ostacolo con la presentazione di un disegno di legge, quello in esame, che, come sottolineato più volte, appare totalmente differente sia come impostazione sia come possibili ricadute.

Nel suo progetto di legge il Movimento 5 Stelle ha sostenuto, in particolare, la necessità dei seguenti punti:

– la misura deve essere condizionata alla soglia di rischio di povertà (ARPE) elaborata da EUROSTAT, la soglia di rischio di povertà è fissata al 60 per cento del reddito disponibile equivalente mediano nazionale;



– i regimi di reddito minimo dovrebbero assicurare l'erogazione di un reddito al di sopra della soglia di povertà, prevenire le situazioni di grave privazione materiale e far uscire le famiglie da tali situazioni;

– i regimi di reddito minimo devono essere integrati in un approccio strategico orientato all'integrazione sociale, che preveda sia misure generali sia politiche mirate relative ad alloggi, assistenza sanitaria, istruzione e formazione e servizi sociali, al fine di aiutare le persone a uscire dalla povertà e ad adoperarsi per l'accesso al mercato del lavoro poiché il reale obiettivo dei regimi di reddito minimo non sia semplicemente assistere, ma soprattutto sostenere i beneficiari a passare da situazioni di esclusione sociale a una vita attiva;

– è necessario definire appropriati criteri di ammissibilità per beneficiare di un adeguato regime di reddito minimo;

– per contrastare in modo efficace la «trappola della povertà» l'efficienza delle misure di sostegno al reddito, di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale deve fortemente condizionata dagli investimenti nelle politiche attive del lavoro e in particolare nei servizi sociali e nei servizi per l'impiego pubblici;

– per le persone in età lavorativa tali prestazioni prevedono l'obbligo della partecipazione a reali misure attive di sostegno per incoraggiare l'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, quali percorsi di formazione e riqualificazione professionale, ricerca attiva del lavoro, percorsi di accompagnamento all'inserimento lavorativo.

In riferimento agli ultimi due punti il Movimento 5 Stelle, attraverso la proposta di introduzione del reddito di cittadinanza, propone anche una seria riforma dei CPI nell'ottica di rendere pienamente operativi tali organi statali, già esistenti, ma scarsamente efficienti, e renderli quindi finalmente produttivi.

L'efficacia delle misure di cui all'AS 1148 è stata riconosciuta dall'ISTAT, il quale nella memoria depositata in occasione della audizione il 15 giugno 2015 presso la Commissione 11<sup>a</sup> del Senato scrive: «La proposta in esame presenta alcune caratteristiche ritenute auspicabili per questo tipo di provvedimenti, in particolare: *i*) è definita a livello familiare, per tener conto sia dei maggiori bisogni sia delle economie di scala consentite dalla condivisione delle spese nelle famiglie numerose; *ii*) copre in parte la differenza fra una soglia minima di intervento e il reddito familiare; *iii*) ripartisce il sussidio fra i diversi componenti della famiglia (attribuendolo a specifici beneficiari), al fine di tutelare sia l'autonomia di spesa degli individui per quanto riguarda le spese strettamente personali (per esempio l'abbigliamento), sia il loro potere decisionale (*power spending*) sulle spese comuni della famiglia (per esempio l'affitto); *iv*) il beneficio diminuisce gradualmente al crescere del reddito, in modo da evitare che ad ogni minimo incremento del reddito corrisponda una riduzione del sussidio di pari importo (o addirittura maggiore), e per contenere i disincentivi all'offerta di lavoro (trappola della povertà). [...] Secondo i risultati della simulazione [circa l'applicazione del reddito di cittadinanza], non vi è dispersione [di risorse] a favore dei non poveri, essendo la spesa interamente destinata a 2 milioni e 759 mila famiglie con un reddito inferiore alla linea di povertà (10,6 per cento delle famiglie residenti in Italia). Di queste, la maggior parte (2 milioni e 640 mila) ha un reddito inferiore all'80 per cento della linea di povertà relativa calcolata sui redditi con la metodologia europea. Per effetto della misura, le risorse economiche delle famiglie beneficiarie aumentano in misura significativa in relazione inversa rispetto al reddito. Il beneficio medio è massimo, pari a circa 12 mila euro annui, per le 390 mila famiglie in condizioni di povertà più grave (che dispongono di un reddito inferiore al 20 per

cento di quello della linea di povertà) e si riduce a meno di 200 euro per le 120 mila famiglie che hanno un reddito superiore all'80 per cento della linea di povertà. La misura tende a costituire una rete di protezione sociale "compatta", compensando eventuali insufficienze del sistema di *welfare*. Favorisce il contrasto alla povertà minorile e a quella dei giovani che vivono soli. La maggiore incidenza di beneficiari si osserva fra le coppie con figli minori (13,2 per cento delle famiglie, con un aumento del reddito del 44 per cento) e, soprattutto, fra i monogenitori con almeno un figlio minore (30 per cento di famiglie beneficiarie, con una maggiorazione del reddito del 76 per cento). La percentuale di famiglie con un reddito inferiore al 60 per cento della linea di povertà relativa viene di fatto azzerata in tutte le ripartizioni geografiche, con un impatto maggiore nel Mezzogiorno dove, prima della simulazione, il 12,4 per cento delle famiglie si trova in condizioni di povertà più grave. [...] L'effetto della misura è massimo sulla povertà più grave e sull'intensità della povertà (misurata dal *poverty gap ratio*). Per effetto del provvedimento, nessuna famiglia si trova al di sotto del 50 per cento della linea di povertà relativa e il divario fra il reddito medio delle famiglie relativamente povere e la linea di povertà si dimezza. La disuguaglianza si riduce di quasi 2 punti secondo l'indice di Gini, che passa dallo 0,300 allo 0,282. Per questo tipo di indicatore, si tratta di una variazione significativa».

Si ricorda che, in merito al disegno di legge AS 1919, «Disposizioni per l'introduzione di una misura universale di contrasto alla povertà denominata reddito minimo», quello che maggiormente si avvicina allo spirito del disegno di legge oggetto della presente relazione, l'ISTAT rileva che la misura ivi prevista a fronte di «un costo totale di circa un miliardo e 340 milioni di euro», avrebbe «effetti meno incisivi sull'area della povertà rispetto alle altre proposte presen-

tate. Fra le famiglie in condizioni di povertà estrema, al di sotto del 20% della linea di povertà, la metà (circa 190 mila) prenderebbero un sussidio, per un importo medio di circa 290 euro al mese. Sul totale delle 444 mila famiglie beneficiarie, circa 84 mila non sono a rischio di povertà. [...] La distribuzione per tipologie familiari riflette l'esiguità dell'importo. Solo l'uno per cento delle famiglie con figli minori, per esempio, è interessato al provvedimento. Gli effetti globali non sono molto pronunciati, e consistono nella ricollocazione di una piccola percentuale di famiglie da una condizione di povertà estrema (meno del 20% della linea di povertà) ad un'altra meno grave (fra il 20 e il 60%). Gli indicatori di disuguaglianza e di povertà diminuiscono leggermente».

Mentre l'Italia non tiene conto della raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, (che riconosce «il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana») e della risoluzione del 20 ottobre 2010 sul ruolo del reddito minimo nella lotta contro la povertà e nella promozione di una società inclusiva in Europa, secondo l'Osservatorio sociale europeo, forme di sostegno al reddito esistono già in ventisei Stati membri dell'Unione. La proposta della Commissione europea del 2 marzo 2015 sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione ribadisce l'importanza del sostegno al reddito per combattere la povertà. La garanzia di un reddito minimo e di retribuzioni minime di livello adeguato è compresa nella Prima stesura del pilastro dei diritti sociali redatta durante la conferenza ad alto livello tenutasi a Bruxelles il 23 gennaio 2017. A conclusione della consultazione pubblica su questo tema, il presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, ha ribadito che tali misure dovrebbero essere adottate da tutti gli Stati membri.

Nell'allegato alla COM(216) 127 recante la prima stesura del Pilastro dei diritti sociali della «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni» incentrato sull'avvio di una consultazione su un Pilastro europeo dei diritti sociali, al punto 15 sul reddito minimo, la Commissione sottolinea che: «La maggior parte degli Stati membri, ma non tutti, erogano un reddito minimo alle persone in condizioni di povertà o a rischio di povertà che non dispongono di altri mezzi di sussistenza. Tra i problemi attuali figurano però l'inadeguatezza della prestazione, che non permette ai beneficiari di sottrarsi alla povertà, una copertura ridotta e il mancato ottenimento di tale sostegno a causa della complessità delle procedure... Per le persone anziane nella maggior parte degli Stati membri le disposizioni sul reddito minimo non sono sufficienti a sottrarre alla povertà coloro che non dispongono di altre risorse».

Attraverso l'introduzione anche in Italia del reddito di cittadinanza sarebbe possibile prevenire l'esclusione sociale degli individui con un reddito non continuo ed esiguo e combattere il lavoro nero. Il reddito di cittadinanza permetterebbe di sviluppare riforme e politiche innovative e sostenibili, determinando un possibile cambiamento storico, o comunque divenendo un importante punto di partenza.

È uno strumento che permetterebbe effettivamente un cambiamento reale della società contemporanea, è un'idea progressista, che vede l'uomo al centro del progetto, e della società che si va a creare. Un reddito adeguato è un elemento imprescindibile per una vita dignitosa: reddito minimo e partecipazione sociale rappresentano i presupposti necessari affinché le persone possano sviluppare appieno il proprio potenziale e contribuire a un'organizzazione democratica della società.

Solo sostenendo il reddito di cittadinanza, si sarebbe potuta dare una visione maggiormente universale a favore dei cittadini, con effetti reali contro la povertà e l'esclusione sociale.

### *Conclusioni*

In conclusione, riteniamo che rispetto al tema della povertà l'Italia, anche con la misura che si intende varare col presente disegno di legge, rimanga drammaticamente indietro rispetto al resto d'Europa, continuando ad essere l'unico Paese insieme alla Grecia a non aver mai previsto delle forme definitive di sostegno del reddito.

In altri termini, il Governo non considera ancora la lotta alla povertà all'interno di un ragionamento più ampio sulle politiche di redistribuzione, avendo proceduto ancora una volta in un'ottica in cui il *welfare* sembra sempre più spostato sul terreno della beneficenza e sempre meno su quello dei diritti sociali.

Il finanziamento complessivo della misura unica di contrasto della povertà che il Governo intende estendere su tutto il territorio nazionale risulta ugualmente una cifra insufficiente, se paragonata alla proposta del Movimento 5 Stelle relativa al reddito di cittadinanza.

Il reddito di cittadinanza è una misura che tutela e restituisce vera dignità ai cittadini più deboli: è destinato ai disoccupati e a coloro che percepiscono un reddito di lavoro o una pensione inferiori alla soglia di povertà. Si tratta di uno strumento che assicura, in via principale e preminente, l'autonomia delle persone e la loro dignità, e non si riduce a una mera misura assistenzialistica contro la povertà.

A differenza della misura introdotta dal Governo, la soluzione proposta dal Movimento 5 Stelle rappresenta una vera e propria manovra finanziaria che ha il pregio sia di individuare in maniera specifica i beneficiari della misura di sostegno, sia di

reimmettere risorse nel circuito commerciale del nostro Paese, offrendo, oltre al sostegno economico, la concreta possibilità di tornare a fare parte della società e del mondo del lavoro nel pieno rispetto dei principi solennemente sanciti dalla Carta costituzionale e come con successo sperimentato in alcune realtà locali amministrare dal Movimento 5 Stelle, come ad esempio il comune di Livorno.

Auspichiamo inoltre che la sommatoria degli interventi e delle somme erogate ai soggetti in stato di bisogno non comporti l'affievolimento della volontà di «darsi da fare» o non diventi una scusa per non impegnarsi nel lavoro. In altre parole che la misura si riduca, malgrado le dichiarazioni di intenti, ad un mera estensione monetaria della misura del SIA già sperimentata negli scorsi anni con esiti alquanto discutibili.

Al riguardo riteniamo opportuno e necessario che venga ipotizzato – come peraltro previsto nella nostra proposta di reddito di cittadinanza – di condizionare in maniera precisa e dettagliata il riconoscimento del beneficio in modo tale che nella fase di non occupazione dei soggetti presi in carico sia assicurata – per il tramite degli enti locali o dei CPI – la partecipazione a reali misure attive di sostegno per incoraggiare l'inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, quali percorsi di formazione e riqualificazione professionale, ricerca attiva

del lavoro, percorsi di accompagnamento all'inserimento lavorativo.

Preme ricordare ancora una volta che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea definisce il reddito minimo come un diritto sociale fondamentale, destinato a fungere da strumento di protezione della dignità della persona e della sua «possibilità di partecipare pienamente alla vita sociale, culturale e politica».

Oltretutto la piena partecipazione alla vita sociale è richiesta come obiettivo da garantire dall'articolo 3 della Costituzione.

È necessario pertanto rilanciare con forza l'ormai irrimandabile necessità dell'inserimento di un reddito di cittadinanza condizionato alla soglia di povertà per una lotta alle disuguaglianze, evitando d'ora in avanti che si utilizzi il tema della lotta alla povertà in maniera propagandistica, utilizzando altre misure surrogate, diverse nei contenuti e nelle finalità e soprattutto di scarsa efficacia.

L'unico elemento positivo di questo provvedimento è che con esso finalmente si affronta un dibattito istituzionale sull'emergenza povertà, ma ci chiediamo se siamo dinanzi ad un piccolo passo in avanti nella lotta alla povertà oppure se si tratta dell'ennesimo provvedimento di propaganda elettorale, come purtroppo il Governo ci ha abituato sino ad ora.

CATALFO, *relatrice di minoranza*



