



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) **A.C. 3594**

Dossier n° 212 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
6 luglio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	3594
Titolo:	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)
Iniziativa:	Governativa
Commissione competente :	XII Affari sociali

La legge di stabilità 2016 (commi 386-390 della [legge 208/2015](#)) ha disegnato una serie di interventi organici, non a carattere temporaneo, contro la povertà e l'esclusione sociale e ha previsto, al comma 388, uno o più provvedimenti legislativi "di riordino della normativa in materia di trattamenti, indennità, integrazioni di reddito e assegni di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi, anche rivolti a beneficiari residenti all'estero, nonché in materia di accesso alle prestazioni sociali, finalizzati all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta, e alla razionalizzazione degli strumenti e dei trattamenti esistenti".

Molto sinteticamente, la legge di stabilità ha previsto:

- la definizione di Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione;
- l'istituzione del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- l'avvio di una misura nazionale di contrasto alla povertà, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale – SIA;
- lo stanziamento di risorse certe per la Lotta alla povertà e loro quantificazione per il 2016 e gli anni successivi. Più in particolare, per il 2016, la stabilità stanziava 380 milioni, ai quali si aggiungono i 220 milioni della messa a regime dell'Asdi, destinata ai disoccupati poveri che perdono diritto all'indennità di disoccupazione. Tali risorse, alle quali si aggiungono fondi europei dedicati, devono essere impegnate nel 2016 per un Programma di sostegno per l'inclusione attiva, garantendo in via prioritaria interventi per nuclei familiari in modo proporzionale al numero di figli minori o disabili, tenendo conto della presenza, all'interno del nucleo familiare, di donne in stato di gravidanza accertata. I criteri e le procedure di avvio del Programma, a cui sono legate le risorse stanziate per il 2016, devono essere definiti con decreto. Le risorse stanziate annualmente a decorrere dal 2017, pari a un miliardo per anno, devono garantire l'attuazione del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale come disegnato dalla legge delega ora in esame e dai decreti legislativi da questa discendenti;
- riordino della normativa in materia di trattamenti assistenziali di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi, anche rivolti a beneficiari residenti all'estero, nonché in materia di accesso alle prestazioni sociali.

Il 28 gennaio 2016 il **Consiglio dei Ministri** ha **approvato il 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), con l'obiettivo di 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, secondo i principi dell'universalismo selettivo.

Il **disegno di legge A.C. 3594**, recante una **delega al Governo** in tema di **norme relative al contrasto alla povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali** (collegato alla manovra di finanza pubblica per il 2016), è stato presentato l'8 febbraio 2016, ed è stato esaminato, in sede referente, dalle Commissioni XI (Lavoro) e XII (Affari sociali). Nella [seduta del 5 luglio 2016](#), le Commissioni riunite XI e XII hanno terminato l'esame delle proposte emendative presentate, pertanto il testo del disegno di legge risultante dagli emendamenti approvati è stato trasmesso alle Commissioni competenti in sede consultiva per l'acquisizione dei rispettivi pareri. Nella seduta convocata per giovedì 7 luglio 2016, è

prevista la conclusione dell'esame del provvedimento, con la votazione del mandato alle relatrici (On.li Piazzoni e Giacobbe).

Contenuto

Di seguito si fornisce una sintetica illustrazione del contenuto del testo quale risultante dalle modifiche approvate nel corso della fase emendativa, evidenziate in blu.

Il provvedimento si compone di un unico articolo, suddiviso in nove commi.

Il **comma 1** evidenzia le finalità dell'intervento di delega.

Finalità
dell'intervento di
delega

Nel corso dell'esame referente, il primo periodo del comma è stato modificato. E' stato infatti specificato che intento della delega è anche quello di **contribuire a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona, di contrastare la povertà e l'esclusione sociale**, e - come già previsto nel testo originario - 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. Nel testo, emendato dalla Commissione, è inoltre **scomparso il riferimento all'universalismo selettivo**, sostituito dal **rispetto dei principi, da attuare, dell'articolo 3 della Costituzione e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea**.

A tal fine, il Governo, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze - nonché con il Ministro per la semplificazione e pubblica amministrazione - sentito il Ministro della salute (nel corso dell'esame è stato soppresso il riferimento al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale) -, previa intesa in sede di Conferenza unificata, è delegato adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, uno o più decreti legislativi recanti:

a) l'introduzione di una **misura nazionale di contrasto alla povertà**, **intesa** - come specificato nel corso dell'esame -, **come l'impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, e dell'esclusione sociale**. La misura nazionale è individuata come **livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale**.

b) il **riordino** - in luogo della razionalizzazione prevista nel testo originario - delle prestazioni di natura assistenziale **finalizzate al contrasto della povertà**, fatta eccezione per le prestazioni - come specificato nel corso dell'esame referente - **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. La lettera in commento, nel testo governativo, conteneva il riferimento a un intervento di razionalizzazione delle "prestazioni di natura previdenziale, sottoposte alla prova dei mezzi". Successivamente, il Governo, con un emendamento, ne ha proposto la soppressione, escludendo, in maniera assoluta, qualsiasi tipo di intervento su prestazioni quali le pensioni di reversibilità e le integrazioni al minimo (qui il [comunicato](#) apparso sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali). Nel corso dell'esame referente è anche stato soppresso il successivo riferimento a "gli interventi rivolti a beneficiari residenti all'estero";

c) nel corso dell'esame in sede referente, la lettera in commento è stata completamente sostituita. In luogo di una delega per il riordino della normativa in materia di sistema degli interventi e dei servizi sociali è stata prevista una delega per 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**.

Il **comma 2** specifica i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega relativa all'introduzione di una unica misura nazionale di contrasto alla povertà (di cui al comma 1, lettera a):

Delega per la
definizione della
misura unica
nazionale di
contrasto alla
povertà

a) nel corso dell'esame referente, la lettera in commento è stata parzialmente modificata: si è infatti sottolineato che la misura di contrasto alla povertà sarà **unica a livello nazionale, avrà carattere universale e sarà condizionata alla prova dei mezzi, effettuata attraverso l'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), ed eventualmente le sue componenti**, nonché condizionata all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa volto all'affrancamento dalla condizione di povertà,

realizzato secondo i principi di cui alla lettera e);

Per quanto riguarda l'ISEE, si ricorda che, in attesa dell'adozione delle modifiche al Regolamento vigente (D.P.C.M. 159/2013) volte a recepire le recenti sentenze del Consiglio di Stato (sez. IV, nn. 00841, 00842 e 00838 del 29 febbraio 2016), l'art. 2-sexies del decreto legge 42/2016 ha introdotto transitoriamente una nuova modalità di calcolo dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), prevedendo: l'esclusione dal calcolo dell'Indicatore della situazione reddituale (Isr) dei trattamenti assistenziali, previdenziali o indennitari non imponibili ai fini Irpef percepiti per ragioni connesse alla condizione di disabilità (quali indennità di accompagnamento e pensioni di invalidità); un unico parametro di maggiorazione della scala di equivalenza con riferimento alle spese e alle franchigie per i soggetti disabili o non autosufficienti, indipendentemente dalla loro età anagrafica con il conseguente abbandono del sistema di franchigie reddituali forfettarie differenziate in relazione all'età della persona disabile (minore o adulta) e al grado della sua disabilità (media, grave o non autosufficienza) e di detrazioni connesse a specifiche spese assistenziali, che era stato una delle innovazioni del Nuovo Isee; la reintroduzione della maggiorazione dello 0,5 sulla scala di equivalenza per ciascuna persona presente nel nucleo familiare con un livello di invalidità superiore al 66%.

a-bis) introdotta in sede referente, specifica che **la misura di contrasto alla povertà, assicurata in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, si compone di un sostegno economico e di una componente di servizi alla persona, assicurata dalla rete dei servizi e degli interventi di cui alla [legge n. 328/2000](#), mediante il progetto personalizzato di cui alla lettera precedente;**

Nel corso dell'esame in sede referente, è stato da più parti sottolineato il fatto che il legislatore ha inteso la **misura nazionale di contrasto alla povertà come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale – SIA**, prevedendo pertanto un percorso attuativo della misura nazionale di sostegno al reddito in grado di beneficiare della già avvenuta sperimentazione del SIA nelle grandi città.

La sperimentazione del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) nelle 12 città con più di 250.000 abitanti nasce infatti con l'esplicita finalità di sperimentare una misura di integrazione del reddito generalizzabile come «strumento di contrasto alla povertà assoluta» (art. 60, decreto legge 5/2012). Le modalità attuative della sperimentazione del SIA sono state indicate dal [decreto 10 gennaio 2013](#) che ha stabilito i criteri di identificazione dei beneficiari, individuati per il tramite dei Comuni, e l'ammontare della disponibilità sulle singole carte - da un minimo di 231 a un massimo di 404 euro mensili -, calcolato secondo la grandezza del nucleo familiare.

Per la contiguità del SIA con la misura unica di contrasto alla povertà, merita ricordare che il SIA è una prestazione economica sottoposta alla prova dei mezzi, e dunque uno strumento categoriale, in quanto è rivolto esclusivamente ai nuclei familiari con minori in situazione di difficoltà (ISEE inferiore a 3.000 euro e patrimonio inferiore a 8.000 euro; trattamenti di natura previdenziale e assistenziale non superiori a 600 euro mensili; vincoli riguardanti il possesso di autoveicoli). Inoltre, i componenti del nucleo familiare beneficiario devono essere disoccupati e almeno uno di essi deve aver svolto attività lavorativa continuativa per un minimo di sei mesi nei tre anni precedenti alla richiesta del SIA. Infine, la presenza di più di due figli minori o di figli minori disabili nel nucleo richiedente costituisce criterio di precedenza nell'accesso al beneficio, così come risultano preferiti per la concessione del beneficio i nuclei monoparentali con minori e quelli con disagio abitativo.

Per poter beneficiare del trasferimento monetario, il nucleo familiare deve stipulare e rispettare un patto di inserimento con i servizi sociali degli enti locali di riferimento. I servizi sociali, per parte loro, si impegnano a favorire con servizi di accompagnamento il processo di inclusione e di attivazione sociale di tutti i membri del nucleo, promuovendo, fra l'altro, il collegamento con i centri per l'impiego, per la partecipazione al mercato del lavoro degli adulti, e il collegamento con il sistema scolastico e sanitario per l'assolvimento da parte dei minori dell'obbligo scolastico e il rispetto dei protocolli delle visite sanitarie pediatriche.

Le caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari del progetto sono state individuate in accordo con le città interessate, mentre l'Inps è l'ente attuatore del progetto per la concessione dei contributi economici e predispone, a tal fine, gli strumenti telematici per lo scambio dei flussi informativi con i comuni coinvolti. I servizi sociali dei comuni coinvolti coordinano l'attività complessiva della rete rappresentata anche dai servizi per l'impiego, i servizi sanitari e la scuola.

Nel febbraio 2016, la Conferenza unificata ha approvato le [Linee guida per l'inclusione attiva \(SIA\)](#), che chiariscono nel dettaglio il funzionamento e l'applicazione del SIA, regolamentando un nuovo schema di intervento che prevede il rafforzamento del sistema dei servizi sociali sul territorio nell'ottica della rete integrata dei servizi.

b) delega il Governo a definire, nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui al comma 386 della legge di stabilità 2016, i beneficiari e il beneficio connessi alla misura nazionale di contrasto alla povertà, nonché le procedure di determinazione dei beneficiari e dei benefici medesimi;

Il comma 386 della stabilità 2016 (legge 208/2015) istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un fondo denominato «Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione

sociale», al quale assegna 600 milioni di euro per il 2016 e 1.000 milioni di euro a decorrere dal 2017; risorse che costituiscono i limiti di spesa ai fini dell'attuazione del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Il Piano, adottato con cadenza triennale mediante decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata, individua una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà.

Invece, per quanto riguarda i Fondi finora destinati alla Carta acquisti e alla SIA, si ricorda che questi sono confluiti nel Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti (di cui all'[art. 81, co. 29, del decreto-legge 112/2008](#), istitutivo della Carta acquisti ordinaria, cosiddetto Fondo Carta acquisti). La stessa stabilità 2016, al comma 387, dispone che, nel 2016, le risorse dedicate al Programma di sostegno per l'inclusione attiva, inteso come estensione del SIA su tutto il territorio nazionale, vadano ad incrementare il Fondo Carta acquisti.

c) nel corso dell'esame referente, sono state meglio definite le caratteristiche dei nuclei familiari che usufruiranno prioritariamente della misura nazionale di contrasto della povertà, in attesa dell'estensione della stessa su base universalistica. La lettera in commento prevede infatti, mediante il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui al comma 386 della legge di stabilità 2016, un graduale incremento del beneficio e una graduale estensione dei beneficiari individuati prioritariamente tra i nuclei familiari con figli **minori** - precedentemente minorenni - o - come specificato in sede referente - **con disabilità grave o con donne in stato di gravidanza accertata o con persone con più di 55 anni di età in stato di disoccupazione** - precedentemente soggetti con maggiore difficoltà di inserimento e di ricollocazione nel mercato del lavoro - , sulla base delle risorse che affluiscono al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale per effetto degli interventi di **riordino** - precedentemente razionalizzazione - di cui al comma 3, **nonché attraverso ulteriori risorse da definire mediante specifici provvedimenti legislativi**;

d) previsione che alla realizzazione dei progetti personalizzati di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa **nonché**, come specificato in sede referente, **al potenziamento e alla qualificazione della presa in carico dei beneficiari** concorrano, ove compatibili e riferite all'obiettivo tematico della lotta alla povertà e della promozione dell'inclusione sociale, le risorse afferenti ai programmi operativi nazionali e regionali previsti dall'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi strutturali europei 2014-2020;

Il riferimento ai Fondi strutturali europei trova fondamento nella presenza, nell'Accordo di partenariato, di risorse espressamente dedicate al contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, con riferimento all'obiettivo tematico 9 "Promuovere l'inclusione sociale, combattere la povertà e ogni forma di discriminazione". Inoltre, i fondi europei, secondo quanto evidenziato dalla Relazione al provvedimento in esame, e da quanto espressamente illustrato nelle [Linee guida per l'inclusione attiva \(SIA\)](#), sono dedicati al supporto della componente attiva del SIA, per il rafforzamento dei servizi e degli interventi di inclusione attiva e conseguentemente per il rafforzamento della rete dei servizi sociali presenti sul territorio;

e) previsione che i progetti personalizzati di attivazione e di inclusione sociale di cui alla lettera a) siano predisposti da una **équipe multidisciplinare costituita dagli ambiti territoriali interessati in collaborazione con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, formazione, politiche abitative, tutela della salute, istruzione, secondo principi generalizzati di presa in carico dei beneficiari della misura nazionale di contrasto alla povertà e sulla base di:** una valutazione multidimensionale del bisogno; una progettazione personalizzata da parte dei servizi competenti dei comuni e degli ambiti territoriali, assicurando la piena partecipazione dei beneficiari; un'attenta definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti;

Durante il dibattito in sede referente, da più parti è stata evidenziata l'importanza di utilizzare i dati della sperimentazione del SIA per la definizione della misura nazionale di contrasto della povertà. A questo proposito si ricorda che, nel settembre 2014, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha diffuso i primi dati sulla sperimentazione del SIA nei grandi comuni ([Quaderni di ricerca sociale Flash 29](#)). L'analisi valutativa realizzata dal Ministero ha riguardato la raccolta e gestione, da parte dei comuni, delle domande di accesso alla misura. A seguito all'approvazione delle graduatorie definitive in tutti i Comuni (eccetto Roma che, al momento della stesura del documento, non aveva ancora terminato le procedure di predisposizione delle graduatorie), l'analisi del Ministero evidenzia che hanno percepito il SIA più di 6.500 nuclei familiari, corrispondenti a quasi 27.000 persone, in condizione di povertà. Il beneficio medio mensile attribuito a ciascuna famiglia è stato pari a circa 334 euro, con una variabilità tra città dipendente dalla media nel numero dei componenti il nucleo familiare, per un totale impegnato pari a circa

26,4 milioni di euro.

Il Report tra l'altro evidenzia il rapporto fra i "beneficiari potenziali" e i "beneficiari eleggibili" del SIA, sottolineando che "anche limitando la misura alle sole famiglie con figli minorenni e pur con requisiti economici molto stringenti (ISEE inferiore a 3.000 euro e, in particolare, patrimonio inferiore a 8.000 euro), si poteva stimare, sulla base delle dichiarazioni ISEE già presenti negli archivi INPS al varo del decreto attuativo, che il numero massimo di beneficiari ammissibili data la disponibilità di risorse (nuclei familiari beneficiari «potenziali») sarebbe stato molto inferiore rispetto a coloro in possesso di tali requisiti (nuclei con figli «eleggibili» sulla base dei soli requisiti economici)".

Si ricorda infine che, per valutare l'efficacia dell'integrazione del sussidio economico con il progetto multidimensionale, il [decreto 10 gennaio 2013](#) ha disposto che i Comuni destinatari della sperimentazione individuino, mediante una procedura di selezione casuale, due gruppi nell'ambito dei nuclei familiari beneficiari del SIA. I nuclei familiari appartenenti al primo gruppo partecipano ad un progetto personalizzato volto al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale; i nuclei familiari appartenenti al secondo gruppo, invece, pur ricevendo il SIA, non sono coinvolti nel progetto personalizzato e costituiscono un gruppo di controllo. A tale ultimo gruppo è affiancato un ulteriore gruppo di controllo composto da non beneficiari del SIA (artt. 1, comma 1, lett. b), d) e g) e 3, comma 1, lett. c) ed f) del decreto 10 gennaio 2013). I dati di questo monitoraggio non sono stati resi ancora noti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ma la Relazione al disegno di legge delega, senza riportare i dati del monitoraggio sottolinea che "l'introduzione del sostegno all'inclusione attiva ha avuto il merito di introdurre un cambiamento di approccio nelle politiche sociali, mettendo la rete dei servizi sociali al centro di un servizio complesso. I rappresentanti dei comuni si sono detti favorevoli alla continuazione dell'esperienza avviata sui rispettivi territori, con le necessarie semplificazioni amministrative e gestionali. Particolarmente positivo è stato il riscontro sulla presa in carico, considerato uno strumento utile a intraprendere un percorso di fuoriuscita, almeno parziale, da situazioni problematiche, che ha permesso, tra l'altro, di intercettare fasce di popolazioni in condizione di estremo bisogno sconosciute ai servizi sociali".

f) inserita nel corso dell'esame referente impegna l'NPS a svolgere, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, controlli e verifiche circa il possesso dei requisiti da parte dei beneficiari della misura nazionale di contrasto alla povertà, anche avvalendosi dell'anagrafe tributaria;

g) inserita nel corso dell'esame referente conferisce delega per la definizione della durata del beneficio economico, prevedendone la possibilità di rinnovo, subordinata alla verifica del persistere dei requisiti, ai fini del completamento o della ridefinizione del progetto personalizzato di presa in carico, nonché l'individuazione delle cause di sospensione e di decadenza dal beneficio medesimo.

Il **comma 3** specifica i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega relativa al riordino delle prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi (di cui al comma 1, lettera b). Queste le deleghe al Governo:

Delega relativa al riordino delle prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi

a) sostituita nel corso dell'esame referente, conferisce delega per il riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà (prestazioni di cui al comma 1, lettera b), prevedendo il loro assorbimento nella misura unica nazionale di contrasto alla povertà, e prevedendo altresì che il completo assorbimento della Carta acquisti ordinaria, di cui all'articolo 81, comma 32, del decreto legge 112/2008, avvenga nel momento in cui la misura unica nazionale di contrasto alla povertà sia in grado di coprire le fasce di popolazione interessate;

Il decreto-legge 112/2008 ha istituito la Carta acquisti ordinaria: un beneficio economico, pari a 40 euro mensili, caricato bimestralmente su una carta di pagamento elettronico. La Carta acquisti ordinaria è riconosciuta agli **anziani di età superiore o uguale ai 65 e ai bambini di età inferiore ai tre anni, se in possesso di particolari requisiti economici che li collocano nella fascia di bisogno assoluto**. Inizialmente, potevano usufruire della Carta acquisti ordinaria soltanto i cittadini italiani; la legge di stabilità 2014 (legge 147/2013) ha esteso la platea dei beneficiari anche ai cittadini di altri Stati dell'Ue e ai cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, purché in possesso dei requisiti sopra ricordati. La Carta è utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare e sanitaria e per il pagamento delle spese energetiche. I negozi convenzionati, che supportano il programma, accordano ai titolari della Carta uno sconto del 5%. Gli enti locali possono aderire al programma Carta acquisti estendendone l'uso o aumentando il beneficio a favore dei propri residenti (decreto n. 89030 del 16 settembre 2008). L'Inps procede all'accredito delle somme sulla carta elettronica, dopo aver ricevuto le domande e verificato i dati dei richiedenti.

b) applicazione, a coloro che richiedono le prestazioni, dei requisiti richiesti in esito al riordino - precedentemente razionalizzazione - , dopo la data di entrata in vigore dei decreti

legislativi che li disciplineranno;

c) utilizzo degli eventuali risparmi derivanti dal riordino delle prestazioni, per incrementare il citato Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;

d) inserita nel corso dell'esame referente, [previsione che le risorse destinate dalla legge di stabilità 2016 \(legge n. 208/2015\) al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, eventualmente non impegnate nell'esercizio di competenza, possano esserlo in quello successivo.](#)

Il comma 4 specifica i principi e i criteri direttivi per l'esercizio della delega relativa al sistema integrato di servizi ed interventi sociali, (di cui al comma 1, lettera c). In particolare si prevede:

Delega relativa
al sistema
integrato di
servizi ed
interventi sociali

a) l'istituzione di un **organismo di coordinamento** del sistema degli interventi e dei servizi sociali, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con la partecipazione delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle autonomie locali e dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS). L'organismo di coordinamento, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ha il compito di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire linee guida per gli interventi - precedentemente per le singole tipologie di intervento. Dall'istituzione dell'organismo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

a-bis) la lettera in commento, inserita nel corso dell'esame in sede referente, [prevede che l'organismo di coordinamento consulti periodicamente le parti sociali e gli organismi del Terzo settore per valutare l'attuazione delle disposizioni della legge e che possa costituire gruppi di lavoro finalizzati alla predisposizione di analisi e di proposte in materia di contrasto alla povertà;](#)

b) l'attribuzione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali delle competenze in materia di verifica e di controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, da garantirsi in tutto il territorio nazionale, nonché - come specificato nel corso dell'esame referente - [del compito di effettuare un monitoraggio - anche avvalendosi dell'organismo di coordinamento di cui alla lettera a\) - sull'attuazione della misura nazionale di contrasto alla povertà pubblicandone gli esiti sul proprio sito internet;](#)

b-bis) la lettera in commento, inserita in sede referente, reca la previsione che [il Ministero del lavoro e delle politiche sociali predisponga protocolli che agevolino l'attuazione della misura nazionale di contrasto alla povertà e preveda attività di affiancamento degli ambiti territoriali che, sulla base delle evidenze emerse in sede di monitoraggio, presentino particolari criticità;](#)

c) la razionalizzazione, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, degli enti strumentali e degli uffici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali allo scopo di aumentare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, mediante l'utilizzo delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente;

d) il rafforzamento della gestione associata nella programmazione e nella gestione degli interventi a livello di ambito territoriale, [anche - come specificato in sede referente - prevedendo meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse, ove compatibili e riferite all'obiettivo tematico della povertà e della promozione dell'inclusione sociale, afferenti ai programmi operativi nazionali e regionali previsti dall'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi strutturali europei 2014-2020, nei confronti degli ambiti territoriali che implementino forme di gestione associata dei servizi sociali che consentano una gestione più efficace ed efficiente dei servizi stessi;](#)

Gli Ambiti Territoriali, che ai sensi dell'art. 8, comma 3, lettera a) della legge 328/2000 sono definiti dalle regioni, comprendono il territorio di più comuni che si associano per gestire i servizi sociali di base. Gli ambiti territoriali sociali di norma coincidono con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie. Per come verrà delineata la gestione degli interventi si rinvia ancora alle [Linee guida per i progetti di presa in carico previsti dal SIA.](#)

d-bis) la lettera inserita nel corso dell'esame referente, prevede il [riordino della normativa inerente le forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali](#), stabilendo, in deroga a quanto previsto dall'art. 2, comma 186, lettera e), della legge 191/2009, che possano essere costituiti consorzi [finalizzati alla gestione associata dei servizi sociali](#);

e) la promozione di accordi territoriali – sentito il Ministero della salute - tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, la salute e - come specificato in sede referente - [le politiche abitative](#), nonché 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, [prevedendo altresì sedi di confronto con le parti sociali](#);

f) rafforzamento del sistema informativo dei servizi sociali, in particolare, del Casellario dell'assistenza, e sua integrazione con i sistemi informativi sanitari e del lavoro, [nonché - come specificato in sede referente - con i sistemi informativi di gestione delle prestazioni già a disposizione dei comuni e rafforzamento degli obblighi di trasmissione di dati al Casellario da parte degli enti, delle amministrazioni e dei soggetti obbligati, ivi comprese le segnalazioni relative a trattamenti indebitamente percepiti, e sanzioni per i soggetti inadempienti](#). In sede referente, il Governo è stato inoltre delegato ad operare affinché gli enti locali possano accedere con più facilità alle informazioni del sistema informativo dei servizi sociali, [utilizzando le informazioni stesse a supporto della gestione, programmazione e monitoraggio della spesa locale e per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi realizzati nei singoli territori](#);

Il [decreto-legge 78/2010](#), all'art. 13, ha istituito, presso l'INPS, il Casellario dell'assistenza: uno strumento di raccolta delle informazioni sui beneficiari e sulle prestazioni sociali loro erogate, pensato per migliorare il monitoraggio, la programmazione e la gestione delle politiche sociali. Le informazioni raccolte nel Casellario contribuiscono ad assicurare una compiuta conoscenza dei bisogni sociali e del sistema integrato degli interventi e dei servizi sociali e costituiscono parte della base conoscitiva del sistema informativo dei servizi sociali, ai sensi dell'art. 21 della legge 328/2000. La disposizione istitutiva ha configurato il Casellario dell'assistenza come un'anagrafe generale delle prestazioni sociali, contenente i dati forniti da Regioni, Province autonome, Comuni e dagli altri enti erogatori. Gli enti locali e ogni altro ente erogatore di prestazioni deve mettere a disposizione del Casellario tutte le informazioni di propria competenza, consentendo, fra l'altro, di segnalare agli organi competenti gli importi indebitamente percepiti per l'applicazione delle relative sanzioni. Il Casellario è articolato in tre sezioni: Banca dati delle prestazioni sociali agevolate, condizionate all'ISEE; Banca dati delle prestazioni sociali, condizionate all'ISEE; Banca dati delle valutazioni multidimensionali, se l'erogazione della prestazione sociale prevede anche la presa in carico di prestazioni sociali da parte del servizio sociale professionale. Le informazioni sono organizzate in tre sezioni corrispondenti a distinte aree di utenza: Infanzia, adolescenza e famiglia definite attraverso il modulo SINBA; Disabilità e non autosufficienza definite attraverso il modulo SINA; Povertà, esclusione sociale e altre forme di disagio definite attraverso il modulo SIP. Il 25 marzo 2015 è entrato in vigore il decreto 206/2014 recante modalità attuative del Casellario dell'assistenza, che ha consentito la messa in opera della prima sezione del Casellario, la Banca dati delle prestazioni sociali agevolate, collegate all'ISEE, già disciplinata dal decreto 8 marzo 2013. Il Report del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di monitoraggio dell'ISEE sottolinea però che il popolamento della banca dati prestazioni sociali agevolate non è ancora a regime. Al momento in cui è stato compilato il [Report \(settembre-ottobre 2015\)](#), i Comuni che hanno inserito dati sulle prestazioni sociali agevolate da essi erogate sono poco più di 200.

Il **comma 5** stabilisce le modalità con cui devono essere adottati i decreti delegati. Più in particolare, gli schemi dei decreti legislativi, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, sono trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, corredati di relazione tecnica, affinché siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza dei pareri.

[Adozione dei decreti delegati](#)

Nel corso dell'esame in sede referente è stata introdotta una ulteriore fase di verifica parlamentare, infatti, [qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni](#). I pareri definitivi delle Commissioni sono espressi entro venti giorni dalla nuova trasmissione: [decorso tale termine i decreti possono essere comunque emanati](#).

Qualora, invece, il termine per l'espressione dei pareri scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, il termine stesso è prorogato di tre mesi. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari scada nei trenta giorni che precedono o seguono la scadenza dei termini previsti dal comma 1

(termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame entro il quale deve avvenire l'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega conferita), quest'ultimo è prorogato di tre mesi. Laddove non diversamente disposto i decreti legislativi sono adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge 400/1988.

Il comma 6 stabilisce che all'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, individuata come livello essenziale delle prestazioni, da garantire in tutto il territorio nazionale, di cui al comma 1, lettera a), si provvede nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito dal comma 386 della stabilità 2016. Dall'attuazione delle ulteriori deleghe relative al riordino delle prestazioni di natura assistenziale e della normativa in materia di sistema degli interventi e dei servizi sociali non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Copertura
finanziaria

Il comma 7 delega il Governo all'adozione di decreti legislativi integrativi e correttivi - come specificato in sede referente - previa intesa in sede di Conferenza unificata. Viene richiamata, a tal fine, la procedura di cui all'articolo 1, comma 5. *Andrebbe valutata l'opportunità di richiamare altresì il comma 1 del medesimo articolo 1, che detta disposizioni sulla procedura di adozione, disciplinando in particolare i ministri proponenti e la previa intesa in sede di Conferenza unificata.* In tale modo sarebbe superata, di conseguenza, la necessità di richiamare espressamente, al comma 7, l'adozione di tale intesa ai fini dei decreti legislativi integrativi e correttivi.

Disposizioni
integrative

Il comma 8 fa salve le competenze delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome.

Clausola di
salvaguardia

Il comma 9 dispone l'immediata entrata in vigore della legge e dei decreti legislativi previsti, derogando implicitamente ai quindici giorni di *vacatio legis* ordinariamente previsto dall'articolo 10 delle disposizioni sulla legge in generale premesse al codice civile.

Relazioni allegare o richieste

Il disegno di legge del Governo è accompagnato dalla relazione illustrativa, dalla relazione tecnica, dall'analisi tecnico-normativa, dall'analisi di impatto della regolamentazione.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Il provvedimento in esame delega il Governo all'adozione di decreti legislativi diretti ad introdurre una misura nazionale di contrasto alla povertà intesa come livello essenziale delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, nonché ad operare il riordino delle prestazioni di natura assistenziale sottoposte alla prova dei mezzi e della normativa in materia di sistema degli interventi e dei servizi sociali. La materia trattata appare pertanto riconducibile sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**, ai sensi dell'[articolo 117, secondo comma, lettera m\), Cost.](#) sia alla competenza legislativa delle regioni in materia di **politiche sociali**. Nella procedura di emanazione dei decreti legislativi è contemplata la previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Nel sistema vigente, i rapporti tra la competenza regionale residuale in materia di politiche sociali e la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sono messi a fuoco, in particolare, nella sentenza della Corte costituzionale n. 297 del 2012. Secondo la Corte, l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., che sancisce la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, pone, in tema di livelli essenziali di assistenza socio-assistenziale (LIVEAS), una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS non esclude peraltro che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006).

La specifica procedura per la determinazione dei LIVEAS introdotta dal legislatore statale dopo la riforma del titolo V del 2001 (art. 46, comma 3, legge n. 289/2002) non ha peraltro mai trovato applicazione.

In base alla giurisprudenza costituzionale, dunque, la determinazione dei livelli essenziali delle

prestazioni si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 248 del 2011, n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 222 del 2013, n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004). Siffatto parametro costituzionale consente, infatti, una restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto per questo, esso, da un lato, non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale della disciplina di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall'altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista, espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed i principi di cui agli artt. 2 e 3, comma secondo, Cost., che garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo e l'uguaglianza in senso sostanziale dei cittadini (sentenze n. 62 del 2013 e n. 10 del 2010).

Come ricordato nella già citata sentenza n. 297 del 2012, la forte incidenza della competenza in materia di *determinazione dei livelli essenziali* sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003) è stata talora ritenuta tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste.

cost212	Servizio Studi Dipartimento Affari Sociali	st_affarisociali@camera.it - 066760-3266	 CD_sociale
	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni