

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3594-A-ter

---

## DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL MINISTRO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI  
**(POLETTI)**

---

Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali (collegato alla legge di stabilità 2016)

---

*Presentato l'8 febbraio 2016*

---

(Relatrice di minoranza: **MARTELLI**)

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'Atto Camera n. 3594 all'esame della Camera dei deputati reca il disegno di legge: «delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali», collegato alla legge di stabilità 2016.

Si tratta di un atto importante di una delega che interviene e incide sulla vita di milioni di persone oppresse dalla povertà e di quelle prossime alla povertà, come vedremo dai dati riportati in questa relazione.

L'Istat ha rilevato che nel 2014 1 milione 470 mila famiglie residenti in Italia, il 5,7 per cento del totale, sono stimate in condizione di povertà assoluta. Solo nella condizione di povertà assoluta, quindi, si stimano 4 milioni e 102 mila individui, il 6,8 per cento dell'intera popolazione.

Il fenomeno è più diffuso tra le famiglie residenti nel Mezzogiorno, dove si stimano in condizione di povertà circa 704 mila famiglie (l'8,6 per cento del totale), pari a 1,9 milioni di individui poveri (il 45,5 per cento del totale dei poveri).

Livelli elevati di povertà assoluta in particolare sono segnalati per le famiglie con cinque o più componenti (16,4 per cento), soprattutto se coppie con tre o più figli (16 per cento).

L'incidenza della povertà assoluta diminuisce all'aumentare del titolo di studio della persona di riferimento: se questa è almeno diplomata, l'incidenza è quasi un terzo di quella rilevata tra chi ha la licenza elementare.

La povertà assoluta colpisce in misura marginale le famiglie con a capo imprenditori, liberi professionisti o dirigenti (l'incidenza è inferiore al 2 per cento), si mantiene al di sotto della media tra le famiglie di ritirati dal lavoro (4,4 per cento), sale al 9,7 per cento tra le famiglie di operai, per raggiungere il valore mas-

simo tra quelle con persona di riferimento in cerca di occupazione (16,2 per cento).

Sono 1 milione 45 mila i minori coinvolti, il 10 per cento di quelli residenti nel nostro Paese. Il numero di minori poveri assoluti risulta quasi doppio rispetto a quello stimato nel 2011 (523 mila; il 5 per cento del totale) e triplo rispetto a quello del 2008 (375 mila; il 3,7 per cento). Nonostante l'assegno per il nucleo familiare venga erogato a oltre 230 mila famiglie con tre o più figli minori, il 18,6 per cento delle famiglie di questa tipologia (143 mila) continua ad essere in povertà assoluta, per un totale di 375 mila minori.

Nel 2014 sono 2 milioni 654 mila le famiglie in condizione di povertà relativa, il 10,3 per cento di quelle residenti, per un totale di 7 milioni 815 mila individui, il 12,9 per cento dell'intera popolazione, di cui 3 milioni 879 mila sono donne (l'incidenza è del 12,5 per cento), 1 milione e 986 sono minori (il 19 per cento), 1 milione 281 mila sono gli anziani (9,8 per cento).

Nel 2014 si attesta al 28,3 per cento la stima delle persone a rischio di povertà o esclusione sociale residenti in Italia, secondo la definizione adottata nell'ambito della strategia Europa 2020. L'indicatore corrisponde alla quota di popolazione che sperimenta almeno una delle seguenti condizioni: rischio di povertà (calcolato sui redditi 2013), grave deprivazione materiale e bassa intensità di lavoro (calcolata sul numero totale di mesi lavorati dai componenti della famiglia durante il 2013).

È in tale cornice che si colloca la delega al Governo per il contrasto della povertà che nel suo testo originario aveva come obiettivo quello di ampliare le protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali per renderlo più adeguato ai bisogni emergenti e più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni, secondo i principi di un universalismo selettivo che, di per sé, non può essere più equo ma discriminante.

Diamo atto alle Relatrici di aver compreso come il principio dell'universalismo selettivo inserito nel contesto di una delega che ha come obiettivo il contrasto della povertà rappresentava un *vulnus*, che il Gruppo di Sinistra Italiana, insieme ad altri Gruppi, aveva segnalato, sia con interventi che con proposte emendative, tanto che nel testo approvato dalle Commissioni XI e XII è stato espunto.

Il comma 1 dell'articolo 1 del testo in commento indica le finalità della delega, destinando ad essa 1 miliardo di euro stanziato a partire dal 2017. Le finalità della delega si possono riassumere in estrema sintesi: *a)* l'introduzione di una misura unica di contrasto alla povertà; *b)* la razionalizzazione degli strumenti e dei trattamenti esistenti; *c)* il riordino della normativa in materia di sistema degli interventi e dei servizi sociali.

Il miliardo di euro formalmente stanziato dal Governo a partire dal 2017 è soltanto una piccolissima parte dei 7 miliardi circa che sarebbero necessari per sostenere realmente le famiglie e le persone in povertà assoluta. Ed è per noi grave che non sia previsto alcun incremento, neanche graduale, delle risorse.

Vista la totale inadeguatezza delle risorse stanziato, il tutto si tradurrà in una aberrante lotta tra gli «ultimi», dove a beneficiarne saranno, forse, e in numero parziale, i più poveri tra i poveri in povertà assoluta. Mentre questi ultimi continueranno a rimanere tali. Altro che lotta al contrasto alla povertà! Si entra nella lotteria, una sorta di gratta e vinci destinato a una parzialità dei soggetti in povertà.

Per fare un esempio, il miliardo di euro stanziato dal 2017, se rapportato a 1.470.000 famiglie in povertà assoluta rilevate dall'Istat, fornisce una cifra iperbolica (si fa per dire) di 680 euro l'anno, che si declina in circa 56 euro al mese per famiglia in povertà assoluta. Solo questo basterebbe a far capire come non sia possibile affrontare strutturalmente la povertà con tale pochezza di risorse. Di fatto, pur avendo espunto dal testo l'universalismo selettivo, è l'ammontare delle risorse

destinate al contrasto alla povertà a diventare, di per sé, un fattore di selezione.

Peraltro si segnala come i Comuni italiani, a cui di fatto spetta l'attuazione di progetti personalizzati per l'inclusione, potranno contare sostanzialmente sulle risorse provenienti dai fondi europei (che scadono nel 2020). Meno di 200 milioni l'anno in tutto. Praticamente nulla.

La delega in esame prevede, al comma 2, lettera *c)*, una graduale estensione dei beneficiari e un graduale incremento del beneficio, che rischia di essere una previsione vuota quando, come in questo caso, non si indicano obiettivi di stanziamenti ulteriori che incrementino il fondo, quale unica possibilità di estendere i beneficiari e il beneficio. Del resto si prevede che gli unici incrementi di risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale possano derivare solo per effetto degli interventi di riordino delle prestazioni assistenziali ovvero, probabilmente, da tagli.

Diamo ulteriormente atto alle Relatrici e alle Commissioni XI e XII di avere svolto un lavoro attento che ha prodotto modifiche al testo, che sicuramente è migliorato, in termini di riduzione del danno, rispetto al testo del disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri.

Il Gruppo di Sinistra italiana, in occasione della discussione della legge delega recata dall'AC 3594 ha voluto affrontare il fenomeno della povertà e dell'arretramento sociale del Paese con circa ottanta emendamenti, tutti di merito, che hanno inteso proporre interventi strutturali e articolati su una pluralità di sistemi.

Il Gruppo di Sinistra italiana, attraverso gli emendamenti presentati nelle Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali), è intervenuto investendo in quattro campi d'azione:

1. economico: con emendamenti che proponevano l'introduzione del reddito minimo in alternativa alla misura unica di contrasto alla povertà di cui alla legge delega. Tali emendamenti sono stati dichiarati ammissibili e dotati di adeguata e congrua quantificazione e individuazione delle risorse. In particolare abbiamo previsto, entro il 2017, la rapida istituzione

del reddito minimo garantito. A copertura dell'introduzione del reddito minimo garantito, il Gruppo di Sinistra italiana ha proposto la modifica (introducendo i commi 6-ter e 6-quater) di alcune norme che regolano l'imposta di successione e donazione, in modo tale che, oltre la soglia di 5 milioni di euro di beni ereditati, la somma eccedente subisca un'imposizione fiscale maggiore rispetto a quella ordinaria. Inoltre abbiamo proposto la revoca dell'esenzione dall'imponibile sull'eredità dei titoli di Stato, quindi da assoggettare alla medesima imposizione fiscale degli altri beni ereditati. Con tali previsioni – salvaguardando i beni ereditati e donati di valore medio o basso e riferibili, evidentemente, a ceti medi e popolari – si è inteso, da una parte, dare attuazione all'articolo 53 della Costituzione laddove sancisce che il sistema fiscale debba essere improntato a criteri di progressività e, dall'altra – grazie a una maggiore imposizione fiscale sui lasciti ereditari più alti – assicurare maggiori risorse da destinare alle politiche pubbliche, realizzando, in tal modo, una più equa politica di distribuzione della ricchezza. Infine abbiamo proposto di utilizzare le risorse provenienti da: Riduzione Ires (comma 6-quater); Modifiche alla deducibilità degli interessi passivi per gli istituti di credito e assicurazioni (comma 6-quater e 6-quinquies); Incremento dell'aliquota per il calcolo delle ritenute ed imposte sostitutive sugli interessi, premi e ogni altro provento di capitali dal 26 al 35 per cento (comma 6-sexies). In questo modo abbiamo individuato almeno circa 10 miliardi di euro da destinare all'istituzione del reddito minimo garantito e allinearci con quanto già previsto nella maggioranza dei Paesi dell'Unione europea.

2. culturale: alla lettera *d*) del comma 2, che prevede la realizzazione di progetti personalizzati di attivazione e inclusione sociale con risorse relative ai programmi previsti dall'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi strutturali europei abbiamo proposto che le risorse dell'Accordo di partenariato fossero finalizzate: *a*) alla realizzazione e allo sviluppo degli inter-

venti e servizi sociali secondo quanto previsto dalla legge 8 novembre 2000, n. 328; *b*) all'offerta formativa secondo il metodo del « *long life learning* » promossa dai centri territoriali permanenti per l'istruzione e l'educazione in età adulta; *c*) a piattaforme informatiche dedicate specificatamente al sostegno di soggetti vulnerabili e finalizzate alla capacitazione dei soggetti e alla messa in rete delle risorse territoriali pubbliche e private disponibili; *d*) all'offerta dei centri antiviolenza e case rifugio. Analoga destinazione delle risorse abbiamo proposto, al comma 3, lettera *c*), per l'utilizzo delle risorse derivanti da economie derivanti dal riordino delle prestazioni.

3. sociale: attraverso puntuali emendamenti abbiamo proposto un forte incoraggiamento alla legge n. 328 del 2000 che solo in parte siamo riusciti ad introdurre alla lettera *c*) del comma 1. In merito all'organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali di cui al comma 4 della legge delega, oltre ad avere proposto in alternativa l'istituzione di un osservatorio proposta bocciata, abbiamo proposto, tenuto conto che l'organismo dovrebbe avere come fine una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e definire le linee guida per le singole tipologie di intervento, che questi abbia una serie di funzioni e tra queste: assicurare alle città metropolitane programmazione e pianificazione di azione di sicurezza urbana tenendo conto anche dei seguenti elementi: sviluppo dei servizi pubblici nelle aree degradate; assicurazione di attività di formazione ed informazione agli enti territoriali; assicurazione di attività di coordinamento degli osservatori regionali e altri osservatori costituiti da soggetti pubblici e privati; assicurazione della valutazione e del monitoraggio di quanto previsto in attuazione della presente legge. Infine, ma non di minore importanza, abbiamo proposto il riferimento al coefficiente di Gini, (introdotto dallo statistico italiano Corrado Gini), come misura della disuguaglianza e della distribuzione. Il codice Gini è spesso usato come indice di concentrazione per

misurare la disuguaglianza nella distribuzione del reddito o anche della ricchezza. È un numero compreso tra 0 e 1. Valori bassi del coefficiente indicano una distribuzione abbastanza omogenea, con il valore 0 che corrisponde alla pura equa distribuzione, ad esempio la situazione in cui tutti percepiscono esattamente lo stesso reddito; valori alti del coefficiente indicano una distribuzione più diseguale, con il valore 1 che corrisponde alla massima concentrazione, ovvero la situazione dove una persona percepisca tutto il reddito del paese mentre tutti gli altri hanno un reddito nullo. Il coefficiente di Gini ha come vantaggio principale quello di misurare la disuguaglianza attraverso l'analisi di un rapporto, invece di usare una variabile che non rappresenta la maggior parte della popolazione, come ad esempio il reddito pro capite o il prodotto interno lordo.

4. minori: come evidenziato nella prima parte della relazione, sono 1 milione 45 mila i minori in condizione di povertà, una percentuale pari al 10 per cento di quelli residenti nel nostro Paese. La gravità della condizione dei minori è oltretutto rappresentata dal fatto che il numero di minori poveri assoluti è raddoppiato rispetto al 2011 (523 mila; il 5 per cento del totale) e triplicato rispetto a quello del 2008 (375 mila; il 3,7 per cento). Le politiche assistenzialiste attuate fino ad oggi e consistenti in particolare nell'assegno per il nucleo familiare si sono dimostrate insufficienti, tanto che, nonostante che l'assegno per il nucleo familiare sia erogato a oltre 230 mila famiglie con tre o più figli minori, il 18,6 per cento delle famiglie di questa tipologia continua ad essere in povertà assoluta, per un totale di 375 mila minori. Per questi motivi abbiamo prestato particolare attenzione alla questione dei minori presentando tra gli altri un emendamento che proponeva, nell'ambito dei nuclei familiari che hanno un reddito tale da poter accedere ai benefici della legge delega, la garanzia della gratuità ai minori di 16 anni dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, dei servizi scolastici, nonché dei servizi erogati

dagli enti territoriali, compreso il trasporto pubblico locale. Riteniamo che la questione minori in povertà sia ancora molto sottovalutata e che vadano dati diritti di cittadinanza ai minori che per condizione di povertà del nucleo familiare ne sono esclusi.

In particolare segnaliamo come grazie all'azione del Gruppo di Sinistra italiana modifiche hanno interessato, oltre a quelle già citate:

1) uno dei punti più controversi era quello della razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale che, nel testo originario, si estendeva anche alle prestazioni di natura previdenziale. Anche su questo punto il Gruppo di Sinistra italiana ha presentato un emendamento soppressivo che è stato assorbito con l'approvazione di un emendamento del Governo che sopprimeva tale disposizione;

2) il testo presentato dal Governo quasi ovunque parlava di «razionalizzazione». Questo termine, che di fatto si è sempre associato a tagli di risorse o di prestazioni, è stato quasi ovunque sostituito dalla parola «riordino». Cosa proposta in diversi emendamenti del Gruppo di Sinistra italiana in Commissione. Pur nella positività della modifica del termine, questo non significa che il Governo anche in materia di riordino delle prestazioni non possa prevedere tagli ma sarà nostra cura verificare e vigilare affinché nei decreti legislativi attuativi della delega si preveda un effettivo e necessario riordino e non la riduzione delle prestazioni o tagli alle risorse;

3) in materia di durata del beneficio di cui alla misura unica, al comma 2 lettera *f*) le relatrici inizialmente avevano proposto tra le deleghe al governo quella di prevedere la definizione della durata del beneficio prevedendone la rinnovabilità dopo un periodo di sospensione. Una previsione non condivisibile che è stata oggetto da parte del Gruppo di Sinistra italiana sia di emendamento che di intervento in Commissione. Grazie a ciò le



relatrici hanno modificato il loro stesso emendamento espungendo la previsione di un periodo di sospensione del beneficio di cui alla misura unica, ovvero del sostegno economico;

4) all'articolo 1, comma 1, lettera *c*), con l'approvazione di un emendamento del Gruppo di Sinistra italiana, nel corso della riscrittura del testo della citata lettera, si è inserito, nell'ambito del rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni, un richiamo forte ai principi di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328;

5) all'articolo 1, comma 1, lettera *a*), che al comma 2, lettera *a*), con emendamento approvato del Gruppo Sinistra Italiana si è previsto che la misura unica sia nella parte del sostegno economico, sia per quanto attiene i servizi alla persona sia garantita « uniformemente » su tutto il territorio nazionale per ottenere l'obiettivo di superare le differenze e il *gap* tra regioni e tra comuni, come oggi di fatto avviene con livelli di prestazioni non omogenee a livello territoriale;

6) al comma 2 dell'articolo 1 è stata inserita con un emendamento di Sinistra italiana la previsione di controlli da parte dell'INPS per la verifica dei requisiti dei beneficiari della misura di cui alla lettera *a*) del presente comma, controlli da effettuare anche avvalendosi dei collegamenti con l'anagrafe tributaria;

7) al comma 3 dell'articolo 1, con un emendamento approvato si è previsto che le risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, eventualmente non impegnate nell'esercizio di competenza, possano esserlo in quello successivo. Questo consente che eventuali residui passivi di risorse destinate al fondo povertà non vadano persi perché non sono state impegnate le risorse per responsabilità che non possono avere conseguenze che ricadono sui poveri.

Ma come già detto, resta una delega per il contrasto alla povertà che, pur essendo

stato oggetto di elementi modificativi che migliorano il testo originario, mantiene un carattere e un obiettivo molto lontani dal titolo e dalle necessità derivanti da una povertà dilagante che marcia di pari passo con la precarizzazione del lavoro, con la privatizzazione delle prestazioni sociali e della salute.

Una delega che basandosi: *a*) su insufficienti risorse, *b*) su riordini di prestazioni che non garantiscono i diritti, *c*) su tagli dei servizi e delle prestazioni, *d*) sui servizi territoriali prevedendo solo finanziamenti europei temporanei, che scompariranno all'inizio del prossimo decennio, di certo non si pone realmente l'obiettivo strategico del contrasto alla povertà e l'accompagnamento verso progetti personalizzati di attivazione e inclusione sociale e lavorativa in maniera efficace e strutturale.

Da questo deriva la nostra opposizione al provvedimento in esame perché il Gruppo di Sinistra italiana non considera la lotta alla povertà, l'inclusione sociale e lavorativa un intervento che si possa piegare o subalterno alla disponibilità di risorse.

Per i motivi esposti, il Gruppo di Sinistra italiana, in alternativa alla inadeguata e insufficiente misura unica di contrasto alla povertà, proposta dal Governo, ha proposto l'istituzione del reddito minimo garantito attraverso una adeguata e congrua copertura che, non a caso, è passata al vaglio dell'ammissibilità. Una proposta strutturale, universale e con una copertura che ne consentirebbe l'istituzione fin dal 2017.

Il reddito minimo garantito da noi proposto con risorse adeguate è misura capace di arginare concretamente la condizione di povertà di milioni di persone, una misura strutturale contro la crisi in chiave anticiclica e antirecessiva, un meccanismo a garanzia del diritto al reddito di tutte le persone in povertà.

La sussistenza di milioni di persone è messa a repentaglio dalla crisi e dalle politiche economiche di austerità. Si tratta di una proposta, quella del reddito minimo garantito, presente nella maggior parte dei Paesi europei e in linea con le

indicazioni in materia del Parlamento europeo. Il reddito minimo garantito è una proposta di sostegno economico ai soggetti disoccupati, precariamente occupati o in cerca di prima occupazione integrato da beni e servizi a carico degli enti locali, offrendo ai beneficiari proposte di impiego, compatibili con la carriera lavorativa pregressa e con le competenze, formali o informali, in possesso.

L'occupazione è l'unico elemento efficace per l'uscita dalla povertà.

Del resto proprio in questi giorni si è avviata la discussione nelle Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) sulla consultazione relativa al Pilastro europeo dei diritti sociali finalizzato alla prima stesura del Pilastro dei diritti sociali.

La creazione di un Pilastro europeo sui diritti sociali si è inserito nella discussione sulla creazione di *standard* minimi europei per i diritti sociali. Una consultazione a livello europeo che sta coinvolgendo istituzioni parlamentari, amministrazioni pubbliche, sindacati, associazioni e singoli cittadini dell'Unione europea.

Nel testo del Pilastro sociale europeo oggetto della consultazione tra venti ambiti di intervento, al punto 15, è citato proprio il reddito minimo garantito. Una

discussione quindi d'attualità su un punto strutturale di contrasto alla povertà: il reddito minimo da erogare alle persone in condizione di povertà o a rischio di povertà. Il Governo tace su questo punto e soprattutto tende a non rendere pubblica la discussione sul Pilastro sociale europeo, lasciandolo alla rassicurante discussione nelle Commissioni.

Il reddito minimo è oggi la modalità attraverso il quale la maggior parte dei Paesi aderenti all'Unione europea affronta i percorsi di affrancamento dalla povertà e la stessa Unione europea lo pone come uno dei punti del Pilastro sociale.

Al contrario, il Governo preferisce ottenere una delega dal Parlamento per una misura insufficiente che si rivolge solo ad una parte di coloro che sono in povertà assoluta, destinando risorse inadeguate. Una delega che non ha alcuna corrispondenza con le modifiche apportate al comma 1 dell'articolo 1, laddove si è modificato il testo inserendo finalità forti e impegnative ma che restano pure enunciazioni senza conseguenze effettive nel testo in esame.

Giovanna MARTELLI,  
*Relatrice di minoranza*

