

## LOTTA ALLA POVERTÀ: LA LEGGE DELEGA

*Il Parlamento ha approvato la legge delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali. Si tratta di un provvedimento collegato alla legge di stabilità 2016 che avvia un intervento strutturale di contrasto alla povertà, con risorse la cui entità non è mai stata stanziata a tale scopo: è la prima volta nel nostro Paese che in un piano di lotta alla povertà c'è un capitolo di spesa permanente nel bilancio dello Stato che prevede, intanto, un miliardo di euro ogni anno.*

*La delega prevede la creazione di un reddito di inclusione di contrasto alla povertà assoluta, una misura basata sia su trattamenti economici, sia sull'azione della rete dei servizi sociali. Non una visione economicista, quindi, né tanto meno assistenzialistica, ma un approccio che ha come obiettivo la dignità delle persone. Si tratta della prima forma strutturale di reddito di inclusione per la popolazione in età lavorativa che non abbia mezzi per condurre un livello di vita dignitoso, non sperimentale o limitata a qualche zona, di carattere universale ed, ovviamente, sottoposta alla prova dei mezzi. Per il futuro, il Fondo sarà alimentato, oltre che dal riordino delle prestazioni già destinate al contrasto alla povertà, anche con successivi provvedimenti legislativi, cioè con risorse il cui reperimento dovrà essere assicurato da provvedimenti ulteriori che dovranno consentire di raggiungere, progressivamente, le persone in condizione di povertà assoluta.*

*Si rende così più chiara la direzione di marcia e cioè la scelta di realizzare la graduale estensione della platea delle persone beneficiarie e l'incremento del valore del contributo economico nei limiti delle risorse, appunto, di cui potrà disporre il Fondo. Con tale provvedimento, l'Italia chiude definitivamente il periodo delle sperimentazioni nella lotta alla povertà e l'approccio di tipo emergenziale, per arrivare alla prima misura a sostegno della persone in situazione di povertà assoluta, in linea con quanto avviene nel resto d'Europa.*

*Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del provvedimento "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali" AC 3594 – relatrici per la maggioranza Anna Giacobbe(PD) per la XI Commissione Lavoro e Ileana Piazzoni (PD) per la XII Commissione Affari Sociali – e ai relativi [dossier](#) del Servizio Studi della Camera dei deputati.*

## LA LEGGE DI STABILITÀ 2016 E LE MISURE PER LA LOTTA ALLA POVERTÀ

La legge di stabilità 2016 (legge del 28 dicembre 2015, n. 208) ha delineato una serie di **interventi organici, non a carattere temporaneo, contro la povertà e l'esclusione sociale**, lasciandone la definizione più puntuale al disegno di legge delega esaminato dalla Camera:

- 1) **Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione** (Il Piano 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).
- 2) **Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.**
- 3) **Avvio di una misura nazionale di contrasto alla povertà**, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale – SIA<sup>1</sup>.
- 4) Stanziamento di risorse certe per la Lotta alla povertà e loro quantificazione per il 2016 e gli anni successivi (**380 milioni per il 2016, ai quali si aggiungono i 220 milioni della messa a regime dell'ASDI<sup>2</sup>**, destinata ai disoccupati poveri che perdono diritto all'indennità di disoccupazione ai quali si aggiungono i fondi europei e, **a decorrere dal 2017, 1 miliardo all'anno**). A decorrere dal 2016, confluiscono nel Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale le ulteriori risorse stanziare per gli ammortizzatori sociali (di cui all'art. 19, co. 1, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185), nella misura di 30 milioni di euro per il 2017 e di 54 milioni di euro annui a decorrere dal 2018.
- 5) **Riordino dei 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.

---

<sup>1</sup> Alla Carta acquisti ordinaria, che continua ad essere erogata, il legislatore ha affiancato la Carta acquisti sperimentale nei comuni con più di 250.000 abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino, Venezia, Verona e Roma) e ha ampliato la platea dei beneficiari anche ai cittadini degli altri Stati dell'UE e ai cittadini esteri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. È così nata la **Carta acquisti sperimentale, anche definita Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) o Carta per l'inclusione**. L'ammontare della disponibilità sulle singole carte – da un minimo di 231 a un massimo di 404 euro mensili – è calcolato secondo la grandezza del nucleo familiare. **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 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.**

*Fonte: dossier n. 407 Servizio Studi della Camera dei deputati.*

<sup>2</sup> ASDI: è una misura di tutela di sostegno al reddito prevista dal Jobs Act per i lavoratori già beneficiari della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), che abbiano fruito di questa per l'intera sua durata, siano privi di occupazione e si trovino in condizione economica di bisogno.

## Le priorità del Piano per il 2016 sono:

- **380 milioni di euro** per l'avvio su tutto il territorio nazionale di una misura di contrasto alla povertà, intesa come estensione, rafforzamento e consolidamento della **Carta acquisti sperimentale**.
- **220 milioni di euro** all'ulteriore incremento dell'autorizzazione di spesa relativa all'**assegno di disoccupazione (ASDI)**

A regime, a partire **dal 2017**, è previsto **lo stanziamento di 1 miliardo l'anno per finanziare** provvedimenti legislativi che introducano **un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà**, correlata alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta e **razionalizzino gli strumenti e i trattamenti esistenti**.

**Povertà assoluta:** la soglia di povertà assoluta rappresenta il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza. Una famiglia è assolutamente povera se sostiene una spesa mensile per consumi pari o inferiore a tale valore monetario.

**Povertà relativa:** la stima dell'incidenza della povertà relativa (la percentuale di famiglie e persone povere sul totale delle famiglie e persone residenti) viene calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà) che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi.

*Fonte: Istat*

## QUANTI SONO I POVERI IN ITALIA: I DATI ISTAT

L'Istat stima che, nel 2015, **le famiglie residenti in condizione di povertà assoluta siano pari a 1 milione e 582 mila e gli individui a 4 milioni e 598 mila** (il numero più alto dal 2005 a oggi).

### **Secondo i dati diffusi dall'Istat nel luglio 2016<sup>3</sup>, riferiti all'anno 2015, in Italia:**

- L'incidenza della povertà assoluta si mantiene sostanzialmente stabile sui livelli stimati negli ultimi tre anni per le famiglie, con variazioni annuali statisticamente non significative (6,1% delle famiglie residenti nel 2015, 5,7% nel 2014, 6,3% nel 2013); cresce invece se misurata in termini di persone (7,6% della popolazione residente nel 2015, 6,8% nel 2014 e 7,3% nel 2013).
- Peggiorano le condizioni delle famiglie di 4 componenti (l'incidenza della povertà assoluta sale al 9,5% nel 2015 dal 6,7% dell'anno precedente), in particolare delle

<sup>3</sup> [La Povertà in Italia nel 2015](#). Istat

coppie con 2 figli (dal 5,9 all'8,6%) e delle famiglie con persona di riferimento tra i 45 e i 54 anni di età (dal 6,0 al 7,5%); rimangono stabili per le altre tipologie familiari

- A livello territoriale è il Mezzogiorno a registrare i valori più elevati di povertà assoluta (9,1% di famiglie, 10,0% di persone) e il Centro quelli più bassi (4,2% di famiglie, 5,6% di persone).
- L'incidenza della povertà assoluta aumenta al Nord sia in termini di famiglie (da 4,2 del 2014 a 5,0%) sia di persone (da 5,7 a 6,7%) soprattutto per l'ampliarsi del fenomeno tra le famiglie di soli stranieri (da 24,0 a 32,1%).
- Segnali di peggioramento si registrano anche tra le famiglie che risiedono nei comuni centro di area metropolitana (l'incidenza aumenta da 5,3 del 2014 a 7,2%) e tra quelle con persona di riferimento tra i 45 e i 54 anni di età (da 6,0 a 7,5%).
- L'incidenza di povertà assoluta diminuisce all'aumentare dell'età della persona di riferimento (il valore minimo, 4,0%, tra le famiglie con persona di riferimento ultrasessantatreenne) e del suo titolo di studio (se è almeno diplomata l'incidenza è poco più di un terzo di quella rilevata per chi ha al massimo la licenza elementare).
- Si amplia l'incidenza della povertà assoluta tra le famiglie con persona di riferimento occupata (da 5,2 del 2014 a 6,1%), in particolare se operaio (da 9,7 a 11,7%). Rimane contenuta tra le famiglie con persona di riferimento dirigente, quadro e impiegato (1,9%) e ritirata dal lavoro (3,8%).
- Tra le persone coinvolte 2 milioni 277 mila sono donne (7,3% l'incidenza), 1 milione 131 mila sono minori (10,9%), 1 milione 13 mila hanno un'età compresa tra 18 e 34 anni (9,9%) e 538 mila sono anziani (4,1%). Un minore su dieci, quindi, nel 2015 si trova in povertà assoluta (3,9% nel 2005). Negli ultimi dieci anni l'incidenza del fenomeno è rimasta stabile tra gli anziani (4,5% nel 2005) mentre ha continuato a crescere nella popolazione tra i 18 e i 34 anni di età (9,9%, più che triplicata rispetto al 3,1% del 2005) e in quella tra i 35 e i 64 anni (7,2% dal 2,7% nel 2005).
- La povertà assoluta risulta contenuta tra le famiglie di soli italiani (4,4%) mentre si attesta su valori molto più elevati tra quelle con componenti stranieri: 14,1% per le miste, 28,3% per le famiglie di soli stranieri; in quest'ultimo caso si passa dal 23,4% del 2014 al 28,3% del 2015, con margini più accentuati nel Nord (dal 24% al 32,1%)

## **LA DELEGA PER LA LOTTA ALLA POVERTÀ**

La delega è composta da un articolo unico di 9 commi. Il termine per l'emanazione dei decreti attuativi è di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

### **Introduzione di un'unica misura di lotta alla povertà**

La delega è finalizzata ad 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, in attuazione dell'articolo 3 della Costituzione e nel rispetto dei principi della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, si

prevede 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, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

### Caratteristiche della misura di lotta alla povertà: il reddito di inclusione

**Tale misura, denominata reddito di inclusione, sarà composta da due elementi: un sostegno economico e una componente di servizi alla persona. Ha carattere universale ed è condizionata alla prova dei mezzi (ISEE, tenendo conto dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa), nonché all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.**

#### Cosa è il reddito di inclusione

È una misura che richiede, da parte del nucleo familiare che riceve il sostegno finanziario, un impegno, che può essere quello semplicemente di mandare i figli a scuola, se non è possibile trovare un posto di lavoro, ma che comunque richiede anche un impegno a cercare il posto del lavoro. Questo è lo strumento presente negli altri Paesi europei.

### Beneficiari

L'obiettivo della delega è quello di introdurre una misura in grado di sostenere tutti i soggetti in situazione di povertà assoluta ma, in prima istanza, i **beneficiari saranno, prioritariamente, i nuclei familiari con figli minori o in condizione di disabilità grave o in cui siano presenti donne in stato di gravidanza e i soggetti disoccupati con più di 55 anni.** I decreti attuativi dovranno, inoltre, prevedere **un requisito di durata minima della residenza sul territorio nazionale** nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea.

Nella definizione del beneficio si terrà conto della condizione economica del nucleo familiare e della sua relazione con una soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà.

### Il progetto di attivazione e di inclusione sociale

I progetti personalizzati di attivazione e di inclusione sociale sono predisposti da una équipe multidisciplinare, in collaborazione con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione, secondo principi generalizzati di presa in carico dei beneficiari della misura. L'azione delle Regioni e degli Enti locali che svolgeranno un ruolo centrale nell'attuazione della misura, verrà sostenuta attraverso il rafforzamento del sistema dei servizi sociali, grazie all'utilizzo di risorse provenienti dai fondi europei, e della gestione associata, chiarendo il quadro normativo che oggi non permette a Regioni e Comuni scelte più funzionali ed efficienti.

### Garantire una rete efficace di servizi sociali

È necessario che ci siano dei servizi che tra di loro si integrano, collaborano e lavorano insieme. Questa parte della delega è fondamentale perché la vera differenza che c'è nel nostro Paese non sta solo nei numeri della povertà, ma sta nell'assenza di una rete efficace di servizi sociali in molte parti del nostro territorio nazionale.

### Durata del beneficio e controlli

**Il beneficio potrà essere rinnovato**, subordinatamente alla verifica del **persistere dei requisiti**, ai fini del completamento o della ridefinizione del percorso previsto dal progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale, nonché delle cause di sospensione e decadenza dal medesimo beneficio

Sono previsti **controlli per la verifica dei requisiti** dei beneficiari da parte dell'INPS che si potrà avvalere dei collegamenti con l'anagrafe tributaria, valutati periodicamente tramite strumenti di misurazione dell'impatto sociale.

### Monitoraggio

Verrà istituito **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), presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al fine di favorire **una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire le linee guida per gli interventi**. Tale organismo consulterà periodicamente le parti sociali e gli organismi rappresentativi degli enti del Terzo settore al fine di valutare l'attuazione di quanto previsto dalla delega. Contestualmente, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali avrà compiti di verifica e di controllo del **rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale ed effettuerà un monitoraggio sull'attuazione della misura unica e delle altre misure di contrasto della povertà, pubblicandone, con cadenza almeno annuale, gli esiti nel proprio sito internet.**

### Il riordino delle prestazioni di natura assistenziale

Il riordino riguarderà le prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto alla povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa – visto che per gli anziani esiste un sistema di sostegno al reddito a sé stante - , per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario. **Si tratta, quindi, del riordino delle attuali misure della social card<sup>4</sup>; del SIA<sup>5</sup> (carta acquisti sperimentale nei comuni con più di 250.000 abitanti); dell'Asdi<sup>6</sup>.** Per tutte queste prestazioni è previsto il graduale assorbimento nella futura misura unica prevedendo altresì un periodo transitorio di tutela per i beneficiari della Social Card.

<sup>4</sup> DL 25 giugno 2008, n. 112, e successive modificazioni ed integrazioni.

<sup>5</sup> DL 9 febbraio 2012, n. 5, e successive modificazioni ed integrazioni.

<sup>6</sup> D. LGS 4 marzo 2015, n. 22, articolo 16.

## Risorse

Le risorse stanziare con la legge di stabilità rappresentano il **primo intervento strutturale di contrasto alla povertà realizzato nel nostro Paese**, con fondi che sino ad ora non erano mai stati destinati a tale scopo. Consapevoli della necessità di incrementare tale dotazione, è stata **inserita nel testo della delega la previsione che futuri provvedimenti legislativi e le eventuali risorse derivanti dagli interventi di riordino andranno ad incrementare il Fondo di contrasto alla povertà.**

**Post scriptum**

PRIMA LETTURA CAMERA

AC 3594

[iter](#)

PRIMA LETTURA SENATO

AS 2494

[iter](#)

**Camera dei deputati - Seduta n. 654 del 14/7/2016 - Riepilogo percentuale del voto finale**

<b>Gruppo Parlamentare</b>	<b>Favorevoli</b>	<b>Contrari</b>	<b>Astenuti</b>
AP	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
DES-CD	3 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
FDI-AN	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
FI-PDL	0 (0%)	0 (0%)	3 (100%)
LNA	0 (0%)	0 (0%)	2 (100%)
M5S	0 (0%)	0 (0%)	55 (100%)
MISTO	7 (53.8%)	4 (30.8%)	2 (15.4%)
PD	202 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
SCPI	6 (100%)	0 (0%)	0 (0%)
SI-SEL	0 (0%)	18 (94.7%)	1 (5.3%)

Fonte: Camera dei deputati