

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3594

## 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*

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

È noto, in particolare, come il nostro Paese sia uno dei pochi nell'ambito europeo a non essere dotato di una misura di contrasto della povertà. Esistono stru-

menti di protezione del reddito di specifiche fasce di cittadini fragili — l'assegno sociale per gli anziani, la pensione di inabilità per gli invalidi civili — così come alcuni sostegni di portata limitata per le famiglie, tra cui alcuni di recente adozione — l'assegno per le famiglie con almeno tre figli minori, la *social card* per i bambini con meno di tre anni, il cosiddetto *bonus bebé* raddoppiato per le famiglie con redditi bassi — ma manca una misura organica che copra le necessità delle famiglie più vulnerabili e in condizioni economiche di bisogno, a partire da quelle con figli.

Il sovrapporsi di specifiche discipline nel corso degli anni non sembra peraltro aver risposto a principi di equità e di efficacia nell'accesso e nell'erogazione delle prestazioni. Le prestazioni esistenti devono essere verificate nella loro appropriatezza rispetto al bisogno — in una

logica di efficacia dell'intervento specifico – e allo stesso tempo nel livello di copertura di bisogni diversi – in una logica di equità del sistema assistenziale complessivamente inteso. Per raggiungere questi obiettivi è necessario non solo razionalizzare i trattamenti esistenti, ma anche riorganizzare il sistema di accesso alle prestazioni, a partire dalle modalità di valutazione del bisogno.

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

l'introduzione di una misura nazionale per il contrasto della povertà, da considerare livello essenziale delle prestazioni;

la razionalizzazione della normativa in materia di prestazioni di natura assistenziale o comunque sottoposte alla prova dei mezzi, anche rivolte a beneficiari residenti all'estero, fatta eccezione per le prestazioni legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario; non rientrano tra le prestazioni assistenziali e previdenziali gli interventi di distribuzione di derrate alimentari agli indigenti;

il riordino della disciplina concernente il sistema di interventi e di servizi sociali.

La delega deve essere esercitata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di delegazione.

Al comma 2 si specificano i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di contrasto della povertà. In particolare, alla lettera *a*) si stabilisce il principio di affidare la funzione del contrasto della povertà a un'unica misura di carattere nazionale, individuata come livello essenziale delle prestazioni e pertanto rientrante nelle materie che l'articolo 117 della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, basata sul principio dell'inclusione attiva, che viene attuato preve-

dendo per i beneficiari la predisposizione di un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa sostenuto dall'offerta di servizi alla persona. Tale principio va nella direzione sia di evitare la frammentazione delle misure di contrasto della povertà, definendo come livello essenziale da garantire uniformemente nell'intero territorio nazionale una misura rivolta al soddisfacimento dei bisogni primari, sia di superare la logica di mera assistenza passiva introducendo il principio dell'attivazione finalizzata all'inclusione sociale e lavorativa. Beneficiari e beneficio connessi alla misura di contrasto della povertà sono definiti nei limiti delle risorse disponibili in un apposito Fondo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, istituito dal comma 386 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015). Con un Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, anch'esso istituito dalla legge di stabilità al medesimo comma, avente cadenza triennale e approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, può essere gradualmente estesa la misura sia quanto ai benefici sia nella determinazione dei beneficiari, dando la precedenza alle famiglie con figli minori e, quindi, ai soggetti con maggiore difficoltà di ricollocazione sul mercato del lavoro, sulla base delle risorse che affluiscono al Fondo. In tal modo si intende rendere compatibile con gli equilibri di finanza pubblica l'introduzione di una misura di carattere nazionale definita come livello essenziale delle prestazioni, favorendone il percorso di adozione a partire dall'identificazione di obiettivi prioritari. Nella definizione dei percorsi di attivazione mediante progetti personalizzati si prevede, ove compatibile, l'utilizzo delle risorse afferenti ai Fondi strutturali europei. Il riferimento a tali Fondi 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 ». Infine, la lettera *e*), in coerenza con la definizione di una misura di contrasto della povertà che

prevede la predisposizione per i beneficiari di un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, stabilisce che la presa in carico delle persone in condizione di fragilità debba avvenire sulla base del rispetto di principi comuni e ne stabilisce i fondamenti. In particolare, la presa in carico deve basarsi su una valutazione multidimensionale del bisogno; in tal modo si consente di individuare bisogni complessi e si pongono le basi per superare la frammentarietà delle risposte. I servizi competenti dei comuni e degli ambiti territoriali devono predisporre progetti personalizzati assicurando la piena partecipazione dei beneficiari, un'attenta definizione degli obiettivi e il monitoraggio degli esiti; attraverso la progettazione personalizzata costruita insieme con la famiglia si intende favorire l'attivazione dei beneficiari in percorsi di inclusione sociale e lavorativa e individuare i servizi necessari a sostenerli; affinché la progettazione sia efficace devono essere chiari gli obiettivi e devono essere monitorati gli esiti.

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

Al comma 4 si specificano i principi e criteri direttivi per l'esercizio della delega in materia di sistema integrato di interventi e servizi sociali. A fronte dell'eterogeneità estrema del nostro sistema territoriale — secondo l'ultima rilevazione dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) nelle regioni i comuni spendono per interventi sociali da meno di 25 euro *pro capite* a più di 250, con il sud che spende meno di un terzo del nord-est — appare opportuna una rivisitazione delle regole di governo del settore, prevedendo in particolare meccanismi di coordinamento più forti in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, istituendo un organismo partecipato dalle regioni, dalle province autonome, dalle autonomie locali e dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), oltre che compiti di vigilanza sul rispetto dei livelli essenziali. Il Ministero potrà a tale fine riorganizzarsi. In particolare, è necessario rafforzare la gestione associata dei comuni per l'erogazione dei servizi, al fine di garantire maggiore efficienza ed efficacia nell'azione. Devono essere promossi accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri servizi competenti per l'inserimento lavorativo, la salute, l'istruzione e la formazione; tale indicazione muove dall'esigenza di evitare la frammentarietà degli interventi aumentando l'efficacia e risulta coerente con la logica dei punti unici di accesso per i cittadini. Occorre attivare le risorse della comunità e, in particolare, delle organizzazioni del terzo settore e del privato sociale impegnate nell'ambito delle politiche sociali; l'intento è quello di promuovere e valorizzare il contributo che viene dalle risorse della comunità e in particolare dal terzo settore e dal privato sociale nel sostegno alle persone fragili. Fondamentale è, infine, il rafforzamento del sistema informativo dei servizi sociali, in via di costituzione con il Casellario dell'assistenza.

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

## DISEGNO DI LEGGE

## ART. 1.

1. Al fine 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 Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, 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 la pubblica amministrazione quanto alle disposizioni di razionalizzazione di cui al comma 4, lettera c), e sentiti il Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale quanto agli interventi rivolti a beneficiari residenti all'estero, di cui alla lettera b) del presente comma, nonché il Ministro della salute quanto alla promozione degli accordi territoriali di cui al comma 4, lettera e), tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per la salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno o più decreti legislativi recanti:

a) l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire in tutto il territorio nazionale;

b) la razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale, nonché di altre prestazioni anche di natura previdenziale, sottoposte alla prova dei mezzi, compresi gli interventi rivolti a beneficiari residenti all'estero, fatta eccezione per le prestazioni legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario;

c) il riordino della normativa in materia di sistema degli interventi e dei servizi sociali.

2. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera *a*), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto della povertà, consistente in un sostegno economico condizionato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa volto all'affrancamento dalla condizione di povertà, comprendente una componente di servizi alla persona secondo i principi di cui alla lettera *e*);

*b*) definizione dei beneficiari e del beneficio connessi alla misura di cui alla lettera *a*), nonché delle procedure per la determinazione dei beneficiari e dei benefici medesimi, nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208;

*c*) previsione, mediante il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, di una graduale estensione dei beneficiari e di un graduale incremento del beneficio, iniziando prioritariamente dai nuclei familiari con figli minorenni e successivamente dai soggetti con maggiore difficoltà di inserimento e di ricollocazione nel mercato del lavoro, sulla base delle risorse che affluiscono al Fondo di cui alla lettera *b*) del presente comma per effetto degli interventi di razionalizzazione di cui al comma 3;

*d*) previsione che alla realizzazione dei progetti personalizzati di attivazione e di inclusione di cui alla lettera *a*) 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;

*e*) definizione di principi generalizzati di presa in carico delle persone in condizione di fragilità, compresi i beneficiari della misura di cui alla lettera *a*), sulla

base, in particolare, 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.

3. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera *b*), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) razionalizzazione delle prestazioni di cui al comma 1, lettera *b*), superando differenze categoriali e introducendo in via generale principi di universalismo selettivo nell'accesso alle prestazioni medesime, secondo criteri unificati di valutazione della condizione economica in base all'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), eventualmente adeguati alla specifica natura di talune prestazioni;

*b*) applicazione dei requisiti previsti in esito alla razionalizzazione di cui alla lettera *a*) a coloro che richiedono le prestazioni dopo la data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1;

*c*) previsione che le eventuali economie per la finanza pubblica derivanti dalla razionalizzazione di cui al presente comma siano destinate all'incremento del finanziamento del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208.

4. Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, lettera *c*), il Governo si attiene ai seguenti principi e criteri direttivi:

*a*) previsione di un organismo nazionale di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali, da istituire 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 Mi-

nistro del lavoro e delle politiche sociali, al fine di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire linee guida per le singole tipologie di intervento; dall'istituzione dell'organismo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;

b) 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 che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale;

c) razionalizzazione 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) rafforzamento della gestione associata nella programmazione e nella gestione degli interventi a livello di ambito territoriale, di cui all'articolo 8 della legge 8 novembre 2000, n. 328, e definizione di principi generali per l'individuazione degli ambiti medesimi;

e) 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 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;

f) rafforzamento del sistema informativo dei servizi sociali, di cui all'articolo 21 della legge 8 novembre 2000, n. 328, e, in particolare, del Casellario dell'assistenza, di cui all'articolo 13 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio

2010, n. 122, e sua integrazione con i sistemi informativi sanitari e del lavoro.

5. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1, 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 della trasmissione, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, i decreti legislativi possono essere emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il termine per l'espressione dei pareri parlamentari di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine previsto dal comma 1 o successivamente, quest'ultimo è prorogato di tre mesi. Laddove non diversamente disposto, i decreti legislativi di cui al comma 1 del presente articolo sono adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge 23 agosto 1988, n. 400.

6. All'attuazione della delega di cui al comma 1, lettera *a*), si provvede nei limiti delle risorse del Fondo di cui all'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, come rifinanziato ai sensi del comma 389 del medesimo articolo 1 e integrato dalle eventuali economie derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 3 del presente articolo, destinate al citato Fondo ai sensi della lettera *c*) del medesimo comma 3. Dall'attuazione delle deleghe di cui al comma 1, lettere *b*) e *c*), non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. A tale fine, per gli adempimenti previsti dai decreti legislativi di cui al citato comma 1, lettere *b*) e *c*), le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali in dotazione alle medesime amministrazioni.

7. Entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi stabiliti dal

presente articolo, il Governo può adottare, con la procedura di cui al comma 5, disposizioni integrative e correttive dei decreti legislativi medesimi, tenuto conto delle evidenze attuative nel frattempo emerse.

8. Sono fatte salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

9. La presente legge e i decreti legislativi di attuazione entrano in vigore il giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.