



Istituto Nazionale Previdenza Sociale



**AUDIZIONE INFORMALE DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI RIUNITE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI XI (LAVORO) E XII (AFFARI SOCIALI)**

su

**DISEGNO DI LEGGE C. 3594 CONCERNENTE "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)"**

4 aprile 2016

Nel corso dell'audizione alla Commissione Affari Sociali della Camera nel maggio 2015, avevamo documentato come la lunga crisi abbia lasciato cicatrici profonde sulla società italiana, con un forte incremento dei tassi di povertà, cresciuti di un terzo rispetto ai livelli pre-crisi. Purtroppo i nuovi dati microeconomici sui redditi delle famiglie italiane resisi nel frattempo disponibili (EUSILC 2014) segnalano come queste dinamiche non si siano affatto arrestate. Il tasso di povertà, ottenuto contando le famiglie che si trovano al di sotto di una soglia di povertà fissa (in termini reali) dal 2007, è aumentato ulteriormente nel 2014, raggiungendo il 24,5% (rispetto al 18,7% del 2008). Anche nel periodo 2013-14, come negli anni precedenti, il gruppo socio-economico che ha subito l'incremento percentuale più alto nell'incidenza della povertà è rappresentato dalle persone disoccupate con più di 50 e meno di 65 anni di età. In questo gruppo di età, il tasso di povertà è aumentato di un altro 35% nel periodo 2013-14.

Nell'audizione di poco meno di un anno fa avevamo sottolineato come queste tendenze fossero tutt'altro che inevitabili e rimandassero all'assenza in Italia di strumenti generalizzati di contrasto alla povertà per persone con meno di 65 anni. Da allora l'unica novità di un certo rilievo ai fini del contrasto alla povertà che è stata introdotta nel nostro ordinamento è rappresentata dall'ASDI, il nuovo assegno di natura assistenziale per la disoccupazione di lunga durata, legato ad un valore ISEE inferiore ai 5.000 euro. Questa misura, originariamente prevista per il 1 maggio 2015, è entrata in vigore il 3 febbraio 2016 con la pubblicazione del decreto ministeriale attuativo. Sin qui sono state presentate solo 4.000 domande di ASDI. E' una misura che presumibilmente andrà a regime non prima di giugno 2017, dato che richiede di avere esaurito la nuova indennità di disoccupazione NASPI, anch'essa introdotta nel maggio



del 2015 (la cui durata massima è di 24 mesi). L'ASDI rappresenta indubbiamente uno strumento importante nella lotta alla povertà. Ma si tratta pur sempre di uno strumento basato su forti condizioni categoriali, dunque non di tipo universalistico. Impone, infatti, oltre alla disoccupazione di lunga durata, la presenza nel nucleo familiare di almeno un figlio minore, oppure il superamento dei 55 anni d'età da parte del disoccupato. Quindi anche la messa a regime dell'ASDI non ridurrà la necessità di strumenti universali di contrasto alla povertà.

Non c'è stata, invece, ancora l'estensione a tutto il territorio nazionale della sperimentazione della nuova carta acquisti (SIA) testata nel 2014/2015 nelle 12 città italiane con più di 250.000 abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona.). Il peso degli interventi nazionali contro la povertà per chi ha meno di 65 anni ricade così principalmente su misure per i nuclei familiari con valori ISEE molto bassi, quali l'assegno familiare per i nuclei con tre figli minori (soglia ISEE inferiore a 8.555,99 euro) con 235.130 beneficiari per una spesa pari a circa 400 milioni di euro nel 2014, o il bonus bebè maggiorato a 160 euro (soglia ISEE inferiore a 7.000 euro) con circa 100.000 beneficiari e una spesa pari a oltre 110 milioni di euro nel 2015.

Dato il perdurare di una vera e propria emergenza povertà e la persistente assenza di strumenti universali e selettivi di contrasto alla povertà, non può che essere visto con favore 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)" su cui chiedete il nostro parere in questa audizione. Il disegno di legge delega introduce, infatti, un radicale cambiamento di prospettiva che va nella direzione auspicata dal documento "Non per cassa, ma per equità". La delega vuole, infatti, operare una razionalizzazione dei tanti parziali strumenti assistenziali esistenti con l'idea di costruire nuove misure basate sull'universalismo selettivo. Questo era proprio il messaggio principale di "Non per cassa, ma per equità" nella parte dedicata all'assistenza. Possiamo dire che la legge delega offre la possibilità di cominciare a costruire il Sostegno di Inclusione Attiva che in quel documento veniva proposto a partire dai nuclei con almeno un componente con più di 55 anni di età (come si è visto il gruppo maggiormente colpito dalla crisi).

La scelta fatta dagli estensori del disegno di legge delega è di operare questo riordino solo a partire dai nuovi trattamenti erogati, a flusso, anziché agire sullo stock delle prestazioni esistenti. Questo può rendere la transizione dalla giungla di misure attuali al nuovo strumento di contrasto alla povertà molto lunga, oltre che creare un problema di finanziamento nell'immediato delle misure di contrasto alla povertà. Poiché, inoltre, i nuovi interventi verranno finanziati



nell'ambito della capienza del nuovo Fondo che viene posto in essere, il rischio di non riuscire a tutelare tutta la popolazione identificata come bisognosa d'aiuto è tutt'altro che scongiurato. Bisognerà, a quel punto, operare delle scelte alquanto discutibili fra poveri di serie A e di serie B.

Condivisibile l'attenzione dedicata al tema dell'attivazione, condizione indispensabile perché l'assistenza concessa a persone in età lavorativa non si traduca in forme di dipendenza cronica dai trasferimenti. Opportuno anche che si avvii un tavolo di confronto con Regioni ed Enti locali, che hanno oggi maggiore esperienza nelle politiche assistenziali in Italia. Il loro ruolo nelle politiche di attivazione non potrà che essere sempre fondamentale. La presa in carico dei nuclei disagiati dovrà, infatti, essere fatta dai "servizi competenti dei comuni e degli ambiti territoriali". L'Inps è pronta a dare il suo contributo all'organismo nazionale di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali istituito presso il MLPS e si candida alla erogazione su tutto il territorio nazionale della nuova misura, garantendo un sistema di gestione e di istruttoria unitario e un monitoraggio continuo della misura attraverso le proprie banche dati, il che potrebbe consentire il totale raccordo tra le politiche nazionali e quelle locali.

La legge delega è ben strutturata in quanto si dota di gambe su cui camminare. Intende, infatti, costruire gli strumenti di monitoraggio degli interventi, fondamentali per assicurarne una gestione efficace. In particolare, è previsto che le informazioni sulle prestazioni sociali siano integrate con quelle del nuovo sistema informativo sanitario e con quelle del sistema informativo sul mercato del lavoro.

In questo quadro, un ruolo cruciale viene esercitato dal Casellario dell'assistenza, di cui, da un anno a questa parte, è stata avviata la prima componente (la Banca dati delle prestazioni sociali agevolate). Sono in corso di definizione (attualmente il nuovo decreto direttoriale INPS è all'attenzione del Garante per la protezione dei dati personali) la disciplina delle altre due componenti, la Banca dati delle prestazioni sociali e la Banca dati delle valutazioni multidimensionali con presa in carico da parte dei servizi sociali professionali. Purtroppo sono ancora molti pochi i Comuni (348 su 8042, per circa 38.000 prestazioni diverse) che hanno trasmesso i dati al Casellario. Lasciatemi allora cogliere questa occasione per sollecitare interventi che rafforzino i flussi di informazioni verso il Casellario. Tra questi:

1. prevedere termini entro i quali gli enti devono fornire le informazioni; su questo punto è stata inserita nello schema del nuovo decreto direttoriale per la completa disciplina del Casellario dell'assistenza, la previsione di un termine di tre mesi dall'erogazione della prestazione;



2. prevedere una sanzione in caso di inadempimento dell'obbligo di trasmissione dei dati, che potrebbe consistere sia in una sanzione amministrativa (proposta normativa già avviata da INPS), sia nel mancato accesso al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;
3. acquisire al Casellario anche le informazioni sulle prestazioni erogate dal terzo settore, per avere una visione completa dell'erogazione delle prestazioni assistenziali nel Paese;
4. facilitare la produzione dei flussi verso INPS e altri enti (Istat, Ministeri, ...) senza ripetere operazioni di data entry su diversi sistemi, fornendo un sistema unico di rilevazione e gestione delle informazioni in ambito sociale, socio-sanitario e lavoro.

Il disegno di legge delega, come si diceva, è orientato al superamento di differenze categoriali in nome di un principio universalistico per l'accesso alle prestazioni. Questo principio viene garantito dall'ISEE, prevedendo, qualora necessario, la possibilità di modulare l'accesso con altri criteri accanto all'ISEE stesso o eventualmente creando un nuovo Indicatore della situazione equivalente specifico per l'accesso alle varie tutele.

L'INPS è responsabile sia del calcolo che della custodia dei dati ISEE, uno strumento che sin qui ha avuto uno sviluppo molto rapido e significativo. Come noto, l'ISEE, in vigore dal 1998, dal 1° gennaio 2015 è stato riformato con l'obiettivo di determinare una maggiore equità ed efficacia nella valutazione della condizione economica delle famiglie, attraverso una pluralità di indicatori in ragione delle prestazioni richieste, una revisione del calcolo con il potenziamento del concetto di "reddito disponibile" e una alimentazione dei dati fortemente automatizzata da Agenzia delle Entrate e da INPS. Nei soli primi tre mesi del 2016 sono stati compilati quasi 2 milioni di ISEE (rispetto ai 4,8 per l'intero 2015), ed è prevedibile che lo stock di domande per ottenere l'ISEE del 2016 sia destinato ad aumentare ulteriormente a causa del sempre maggior numero di prestazioni collegate a questo indicatore.

L'analisi della distribuzione delle classi di ISEE sul territorio nazionale è molto importante per poter avere già una prima analisi di impatto delle misure di cui oggi discutiamo. A tale proposito, è stato predisposto dall'Istituto un apposito documento tecnico con un dettaglio anche regionale, che viene allegato alla relazione. Nel 2015, le fasce di ISEE più popolose si registrano per gli indicatori inferiori a 5.000 Euro; in particolare, presentano un valore sotto la soglia di 5.000 Euro il 35% degli ISEE Ordinari ed il 43% degli ISEE Socio sanitario e residenziale. Fa eccezione l'ISEE Università, che mostra una



tendenza opposta, registrando circa la metà degli indicatori rilasciati con valore superiore a 20.000 Euro. Mentre nelle Regioni del Nord la distribuzione delle fasce ISEE si addensa tra i valori 10.001 e 15.000 euro, nelle Regioni del Sud sono i nuclei familiari che nel 2015 hanno avuto un ISEE sotto i 7.000 euro a rappresentare la maggioranza dei richiedenti.

A seguito di alcune sentenze del giudice amministrativo, l'applicazione dell'ISEE pone oggi alcuni profili applicativi problematici nel caso dei trattamenti in favore della tutela della disabilità. Se i Presidenti delle Commissioni oggi riunite me lo consentono, vorrei perciò concludere con alcune riflessioni sulle implicazioni di queste sentenze per le misure a contrasto della povertà. Come è noto alle Commissioni anche per le recenti mozioni parlamentari discusse e votate sul tema, le sentenze del Consiglio di Stato con decisione depositata a fine febbraio 2016, nel confermare le pronunce del TAR Lazio, hanno parzialmente annullato il DPCM attuativo dell'attuale disciplina dell'ISEE nella parte in cui ha incluso nel calcolo dell'indicatore, i trattamenti assistenziali, previdenziali ed indennitari legati alla condizione di disabilità del soggetto. Inoltre le sentenze hanno ritenuto non legittima la differenziazione tra le franchigie stabilite dalla norma che sono detratte dai redditi del nucleo familiare in presenza di un soggetto disabile, in misura diversa a seconda che il disabile sia maggiorenne o minorenne, consentendo un incremento di franchigia solo per questi ultimi. Data la necessità di un adeguamento del calcolo immediato e urgente per adempiere al giudicato delle sentenze, anche in via transitoria nell'attesa che un nuovo DPCM, l'INPS si è fatto immediatamente parte attiva, con contatti informali con i Ministeri vigilanti e richieste formali di indirizzo da ormai un mese a questa parte. Accanto ad alcuni aspetti immediatamente attuativi della sentenza, ve ne sono altri, come quelli relative alle franchigie, in cui non è presente questa immediata esecutività e su cui, pertanto, l'INPS non potrebbe agire autonomamente.

Riteniamo che non si possano attendere i tempi di approvazione del DPCM e che debba essere trovata una soluzione di urgenza che possa risolvere questo problema applicativo, garantendo a migliaia di nuclei familiari con disabili l'esecuzione delle sentenze. A tale proposito, bene ricordare che nel 2016 sono ad oggi circa 400.000 i nuclei familiari con disabili che sarebbero interessati in vario modo e misura dagli effetti delle sentenze. Una soluzione in via amministrativa, non potendo agire sul valore delle franchigie, verrebbe fortemente ad incrementare la percentuale degli ISEE con valore pari a 0, con effetti immediati di incremento della spesa delle prestazioni legate alla prova dei mezzi ed effetti potenzialmente dirompenti soprattutto sulle casse degli enti locali, rischiando a quel punto di causare l'interruzione di alcuni programmi a contrasto della povertà a livello locale.



00144 Roma
Via Ciro il Grande, 21
C.F. 80078750587 PI 02121151001
Tel: 06 5905 4271
Fax: 06 5905 5413