Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Documentazione per le Commissioni
RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione dei Presidenti delle Commissioni competenti in materia di affari sociali

Malta, 23-24 marzo 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI
N. 59

CAMERA DEI DEPUTATI
UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA
N. 81

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

20 marzo 2017

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione dei Presidenti delle Commissioni competenti in materia di affari sociali

Malta, 23-24 marzo 2017

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 59

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 81

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - @SR_Studi

Dossier europei n. 59

Camera dei deputati

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 81

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

SCHEDE DI LETTURA 1

SESSIONE I - POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE: VERSO UN' EUROPA PIÙ INCLUSIVA *(A CURA DELLA CAMERA)* 3

Le dimensioni del fenomeno 3

L'impatto della disoccupazione 8

Le iniziative dell'Unione europea: il Pilastro dei diritti sociali 9

Il rapporto Bertelsmann Stiftung 11

La spesa per il *welfare* 13

SESSIONE II: COSA RENDE UN INDIVIDUO SOCIALMENTE ESCLUSO? DIFFERENTI PUNTI DI VISTA E SCAMBIO DI BUONE PRASSI *(A CURA DEL SENATO)* 17

La normativa italiana in materia di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale 17

La legge quadro n. 328/2000 e il RMI 19

Carta Acquisti, ASDI e SIA 22

La legge di Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali *dell'anno 2017* 25

Povertà estreme 27

Programmi comunitari 28

SESSIONE III: FARE IL PUNTO SULLE POLITICHE DI EUROPA 2020 E LA VIA DA SEGUIRE *(A CURA DELLA CAMERA)* 31

La strategia Europa 2020 31

MALTA EU2017
PARLIAMENTARY DIMENSION

Meeting of the Chairpersons of the Committees on Social Affairs

Draft Programme

23 – 24 MARCH 2017
MALTA

Thursday, 23 March 2017

15:00 – 18:30	Arrival of delegations and registration at the hotels
18:30	Departure by bus from the hotels to the dinner venue
19:00	Dinner hosted by Hon. Anthony Agius Decelis, *Chairman of the Social Affairs Committee* *Venue: Esplora, Interactive Science Centre, Villa Bighi, Kalkara*
21:30	Return to the hotels by bus

Friday, 24 March 2017

08:15	Departure by bus from the conference hotels to the Grand Hotel Excelsior, Great Siege Road, Floriana
08:30	Arrival of participants and registration for the meeting
09:00	**Opening of the meeting**
	Welcome address by Hon. Angelo Farrugia, *Speaker of the House of Representatives*
	Introductory remarks by Hon. Anthony Agius Decelis, *Chairman of the Social Affairs Committee*
	Speech by Ms Marianne Thyssen, *European Commissioner for Employment, Social Affairs, Skills and Labour Mobility* (tbc)
09:30	**Session I: Poverty and Social Exclusion: Working towards a more inclusive Europe**
	Keynote Speaker: Mr Alfonso Lara Montero, *Policy Director, European Social Network*
	Speaker: Ms Sian Jones, *Policy Coordinator, European Anti-Poverty Network*
	Debate
10:30	**Coffee Break**

11:00 **Session II: What makes an individual socially excluded? Different perspectives and exchange of best practices**

Speaker: Prof. Angela Abela, *Department of Family Studies*, *University of Malta*

Speaker: Ms Jana Hainsworth, *President, Social Platform*

Speaker: Mr Silvan Agius, *Director Human Rights and Integration, Ministry for Social Dialogue, Consumer Affairs and Civil Liberties*

Debate

13:00 **Official Photo**

Lunch

14:30 **Session III: Taking stock of the policies of Europe 2020 and the way forward**

Keynote Speaker: Mr Thomas Dominique, *Former Chairperson, Social Protection Committee*

Speaker: Dr Barbara Kauffmann, *Director for Employment and Social Governance, European Commission*

Speaker: Mr Ioannis Dimitrakopoulos, *Head of Equality and Citizens' Rights Department, European Union Agency for Fundamental Rights*

Debate

16:15 **Concluding remarks by the Chairperson of the Social Affairs Committee**

16:30 **Departure of delegations**

Schede di lettura

SESSIONE I - POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE: VERSO UN' EUROPA PIÙ INCLUSIVA

La *background note* predisposta dalla Presidenza maltese propone i seguenti quesiti, da sviluppare nel corso del dibattito:

- che cosa rende una persona povera e socialmente esclusa?
- Qual è il rapporto tra povertà e disuguaglianza economica?
- Quale ruolo possono svolgere i Parlamenti nazionali e il Parlamento europeo nel promuovere l'inclusione sociale, rispettivamente a livello nazionale ed europeo?

Le dimensioni del fenomeno

Secondo gli ultimi dati Eurostat, nel 2015 (ultimo dato disponibile) circa **119 milioni di persone** (pari al **23,7% della popolazione** totale dell'Unione Europea (UE) erano a rischio di povertà o esclusione sociale, ovvero si trovavano in almeno una delle seguenti **tre condizioni**:

Definizioni di rischio di povertà ed esclusione sociale

- a **rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali** (reddito equivalente netto inferiore al 60 per cento di quello medio nazionale);
- **gravemente deprivati** dal punto di vista materiale (almeno 4 dei seguenti 9 sintomi di deprivazione: mancanza di telefono – incluso il cellulare, tv a colori, lavatrice, automobile; impedimenti nel consumare un pasto a base di carne o pesce ogni due giorni; svolgere una vacanza di almeno una settimana fuori casa nell'anno di riferimento; pagare regolarmente rate di mutui o affitto; mantenere l'appartamento riscaldato; fronteggiare spese inaspettate);
- che vivono in **famiglie a bassa intensità lavorativa** (i componenti in età da lavoro – 18-59 anni - hanno lavorato, nell'anno precedente la rilevazione, meno del 20% del loro potenziale, misurato in termini di mesi lavorati in rapporto ai mesi complessivi dell'anno).

Dopo **tre aumenti consecutivi tra il 2009 e il 2012** (fino a raggiungere quasi il 25% della popolazione totale), la percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE è **costantemente diminuita** fino a tornare al suo livello del 2008 (23,7%), ma nel 2015 resta comunque superiore al livello del 2009 (23,3%).

In particolare, nel 2015 più di un terzo della popolazione era a rischio di povertà o di esclusione sociale in tre Stati membri: Bulgaria (41,3%), Romania (37,3%) e Grecia (35,7%). All'estremità opposta della scala, le percentuali più basse sono state registrate nella Repubblica Ceca (14,0%), in Svezia (16,0%), nei Paesi Bassi e in Finlandia (entrambi al 16,8%), in Danimarca e in Francia (entrambi al 17,7%).

Le conseguenze della crisi economico-finanziaria

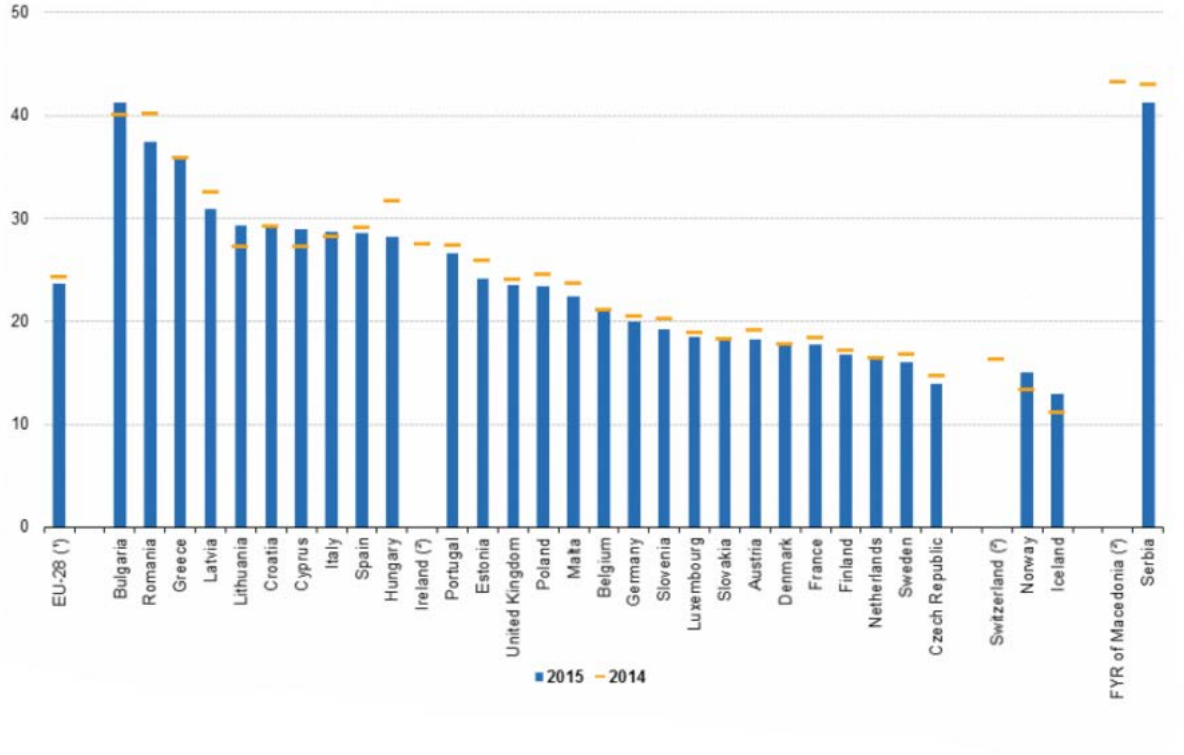
A seguito della crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2008, gli **aumenti più consistenti** si sono registrati in Grecia (+7,6%), Cipro (+5,6%), Spagna (+4,8%) e **Italia (+3,2%)**. Al contrario, le diminuzioni più significative si sono verificate in Polonia (-7,1%) e in Romania (-6,9%), seguita da Bulgaria (-3,5%) e Lettonia (-3,3%).

People at risk of poverty or social exclusion in the EU, 2008 and 2015

	% of total population		in thousands	
	2008	2015	2008	2015
EU*	**23.7**	**23.7**	**115 910**	**118 760**
Belgium	20.8	21.1	2 190	2 340
Bulgaria	44.8	41.3	3 420	2 980
Czech Republic	15.3	14.0	1 570	1 440
Denmark	16.3	17.7	890	1 000
Germany	20.1	20.0	16 340	16 080
Estonia	21.8	24.2	290	310
Ireland	23.7	:	1 050	:
Greece	28.1	35.7	3 050	3 830
Spain	23.8	28.6	10 790	13 180
France	18.5	17.7	11 150	11 050
Croatia	:	:	:	:
Italy	25.5	28.7	15 080	17 470
Cyprus	23.3	28.9	180	240
Latvia	34.2	30.9	740	610
Lithuania	28.3	29.3	910	860
Luxembourg	15.5	18.5	70	90
Hungary	28.2	28.2	2 790	2 730
Malta	20.1	22.4	80	90
Netherlands**	14.9	16.8	2 430	2 810
Austria	20.6	18.3	1 700	1 550
Poland	30.5	23.4	11 490	8 760
Portugal	26.0	26.6	2 760	2 760
Romania	44.2	37.3	9 110	7 430
Slovenia	18.5	19.2	360	380
Slovakia	20.6	18.4	1 110	960
Finland	17.4	16.8	910	900
Sweden	14.9	16.0	1 370	1 560
United Kingdom	23.2	23.5	14 070	15 030
Iceland	11.8	13.0	40	40
Norway	15.0	15.0	700	770
Switzerland	18.1	:	1 330	:

Fonte: Eurostat

Il grafico che segue indica i livelli del 2014 e del 2015: **l'Italia è tra i pochi Paesi** (insieme a Cipro, Lituania e Bulgaria) **dove nel 2015 aumenta il numero delle persone a rischio di povertà** o di esclusione sociale rispetto all'anno precedente (+1,9%, pari a +323 mila unità), mentre si registra una flessione sia nella media dei 28 Paesi dell'Unione (-2,9%), sia in Germania (-2,6%), Spagna (-1,7), Francia (-4,3) e Regno Unito (-1,6):



Fonte: Eurostat

Guardando a ciascuno dei tre elementi che contribuiscono a determinare il rischio di povertà o di esclusione sociale, a livello UE-28 il 17,3% della popolazione erano a **rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali** (*colonna 1 del grafico che segue*), in leggero aumento rispetto al 2014 (17,2%) e in misura più significativa rispetto al 2008 (16,5%). Per quanto riguarda i singoli Stati membri, le **percentuali più elevate** si registrano in Romania (25,4%), Lettonia (22,5%), Lituania (22,2%), Spagna (22,1%), Bulgaria (22,1%), Estonia (21,6%), Grecia (21,4%), **Italia** (**19,9%**) e Portogallo (19,5%). Al contrario, i tassi più bassi si sono registrati in Repubblica Ceca (9,7%), Paesi Bassi (12,1%), Danimarca (12,2%), Slovacchia (12,3%) e Finlandia (12,4%).

Con riferimento alla categoria delle **persone gravemente deprivate** dal punto di vista materiale (*colonna 2 del grafico che segue*), nel 2015 nella UE-28 risultano l'8,1% della popolazione, in

diminuzione rispetto sia al 2014 (8,9%) sia al 2008 (8,5%). La quota varia in modo significativo tra gli Stati membri: si passa da oltre il 20% del totale della popolazione in Bulgaria (34,2%), Romania (22,7%) e Grecia (22,2%), a meno del 5% in Svezia (0,7%), Lussemburgo (2,0%) e Finlandia (2,2%).

Riguardo alla percentuale di **coloro che vivono in famiglie a bassa intensità lavorativa** (*colonna 3 del grafico che segue*), nel 2015, nell'UE-28, essa si attesta al 10,5% della popolazione di età compresa tra 0-59 anni (in calo rispetto al 2014). I Paesi con le percentuali più elevate sono la Grecia (16,8%), la Spagna (15,4%) e il Belgio (14,9%), mentre quelli con le quote più ridotte risultano il Lussemburgo (5,7%) e la Svezia (5,8%).

Components of the at risk of poverty or social exclusion rate in the EU, 2008 and 2015

	At-risk-of-poverty after social transfers (%)		Persons severely materially deprived (%)		Persons aged 0-59 living in households with very low work intensity (%)	
	2008	2015	2008	2015	2008	2015
EU*	**16.5**	**17.3**	**8.5**	**8.1**	**9.2**	**10.5**
Belgium	14.7	14.9	5.6	5.8	11.7	14.9
Bulgaria	21.4	22.0	41.2	34.2	8.1	11.6
Czech Republic	9.0	9.7	6.8	5.6	7.2	6.8
Denmark	11.8	12.2	2.0	3.7	8.5	11.6
Germany	15.2	16.7	5.5	4.4	11.7	9.8
Estonia	19.5	21.6	4.9	4.5	5.3	6.6
Ireland	15.5	:	5.5	:	13.7	:
Greece	20.1	21.4	11.2	22.2	7.5	16.8
Spain	19.8	22.1	3.6	6.4	6.6	15.4
France	12.5	13.6	5.4	4.5	8.8	8.6
Croatia	:	:	:	:	:	:
Italy	18.9	19.9	7.5	11.5	10.4	11.7
Cyprus	15.9	16.2	9.1	15.4	4.5	10.9
Latvia	25.9	22.5	19.3	16.4	5.4	7.8
Lithuania	20.9	22.2	12.5	13.9	6.1	9.2
Luxembourg	13.4	15.3	0.7	2.0	4.7	5.7
Hungary	12.4	14.9	17.9	19.4	12.0	9.4
Malta	15.3	16.3	4.3	8.1	8.6	9.2
Netherlands**	10.5	12.1	1.5	2.5	8.2	10.2
Austria	15.2	13.9	5.9	3.6	7.4	8.2
Poland	16.9	17.6	17.7	8.1	8.0	6.9
Portugal	18.5	19.5	9.7	9.6	6.3	10.9
Romania	23.6	25.4	32.7	22.7	8.5	7.9
Slovenia	12.3	14.3	6.7	5.8	6.7	7.4
Slovakia	10.9	12.3	11.8	9.0	5.2	7.1
Finland	13.6	12.4	3.5	2.2	7.5	10.8
Sweden	12.2	14.5	1.4	0.7	5.5	5.8
United Kingdom	18.7	16.7	4.5	6.1	10.4	11.9
Iceland	10.1	9.6	0.8	1.6	2.6	5.2
Norway	11.4	11.9	2.0	1.7	6.5	7.8
Switzerland	15.7	:	2.1	:	3.3	:

Fonte: Eurostat

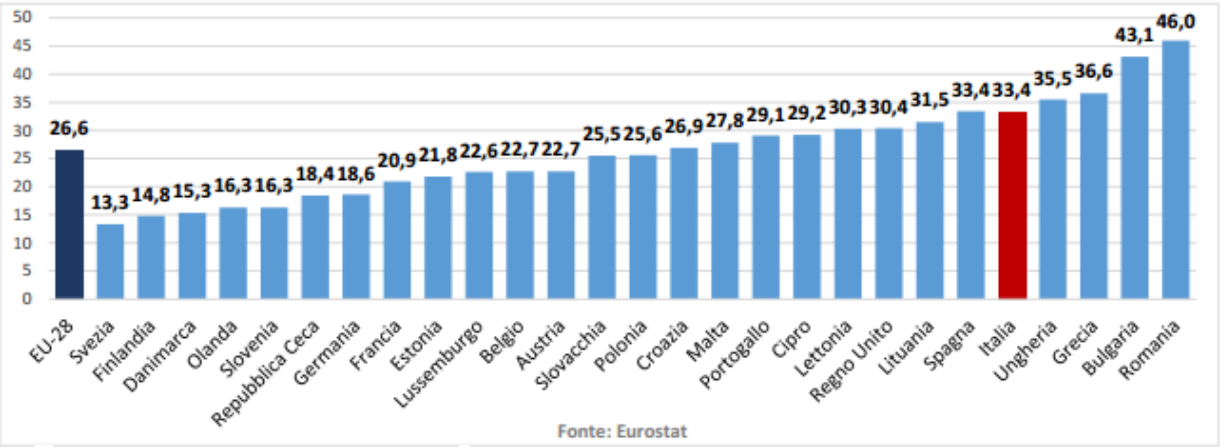
Secondo i dati diffusi dall'Istat il 6 dicembre 2016, il **Mezzogiorno d'Italia** è ancora l'area più esposta: nel 2015 la stima delle persone a rischio povertà **sale al 46,4%**, dal 45,6% dell'anno precedente. La quota è in aumento anche al Centro (da 22,1% a 24%) ma riguarda meno di un quarto delle persone, mentre al **Nord si registra un calo dal 17,9% al 17,4%.**

La situazione in Italia

Le persone che vivono in **famiglie con cinque o più componenti** sono quelle **più a rischio di povertà** o di esclusione sociale: passano al 43,7% del 2015 dal 40,2% del 2014, ma la quota sale al 48,3% (da 39,4%) se si tratta di coppie con tre o più figli e raggiunge il 51,2% (da 42,8%) nelle famiglie con tre o più minori.

In Italia, **un terzo dei bambini con meno di 16 anni è a rischio di povertà** o di esclusione sociale (33,4%, pari a 3,1 milioni), valore superiore di quasi 7 punti percentuali a quello della media dell'Unione europea (26,6%). Solo quattro Paesi registrano un tasso di povertà infantile più elevato – Romania (46%), Bulgaria (43,1%), Grecia (36,6%) e Ungheria (35,5%) – mentre si trovano in questa condizione solo 13,3 bambini su 100 in Svezia e 18,6 in Germania. Merita segnalare che il **tasso di povertà infantile in Italia aumenta di un punto e mezzo rispetto al 2014 e di oltre 5 punti nei confronti del 2008**, mentre nella media EU-28 si registra nel 2015 una variazione tendenziale di quasi un punto e un modesto aumento rispetto al 2008 (+0,5%).

Figura 1.26 – Persone con età inferiore a 16 anni a rischio di povertà o di esclusione sociale nei paesi dell'Unione europea – Anno 2015 (incidenza percentuale)



L'impatto della disoccupazione

La disoccupazione di lungo periodo **può portare alla povertà e all'esclusione sociale**. Essa rende inoltre più probabile che i bambini delle famiglie di disoccupati diventino poveri a loro volta, poiché è stato dimostrato che tra i figli dei disoccupati i risultati scolastici sono peggiori. Trovare un posto di lavoro permetterebbe di uscire dalla povertà sia ai lavoratori interessati che alle loro famiglie, dal momento che **la metà delle persone che trovano un impiego sfugge al rischio di povertà**.

I dati sulla disoccupazione di lunga durata

Tasso di disoccupazione di lunga durata (%) in rapporto al numero di disoccupati

	2008	2015
UE-28	36,9	48,1
EA-19	38,5	51,2
Germania	51,8	43,6
Spagna	18,0	51,6
Francia	46,6	42,6
Italia	45,2	58,1

Fonte: Eurostat

Tasso di disoccupazione di lunga durata (%) in rapporto al numero della popolazione attiva

	2008	2015
UE-28	2,6	4,5
EA-19	2,9	5,5
Germania	2,4	2,3
Spagna	2,0	11,4
Francia	2,6	4,3
Italia	3,0	6,9

Fonte: Eurostat

Le iniziative dell'Unione europea: il Pilastro dei diritti sociali

In questo contesto, il 15 febbraio 2016 il Consiglio dell'UE ha adottato una **Raccomandazione** (GU C 67 del 20 febbraio 2016) sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo, che definisce azioni specifiche per rafforzare il **sostegno personalizzato** a favore dei disoccupati di lungo periodo, attuato a cura dei **servizi sociali e per l'impiego**. Sostanzialmente raccomanda agli Stati membri: di **sostenere la registrazione delle persone** in cerca di lavoro e dare un maggiore **orientamento al mercato del lavoro** delle misure di inserimento, tra l'altro tramite un più **stretto legame con i datori di lavoro**; di fornire una **valutazione individuale ai disoccupati di lungo periodo**; di offrire un **accordo di inserimento lavorativo specifico** quando i disoccupati abbiano raggiunto al più tardi i 18 mesi di disoccupazione. Per «accordo di inserimento lavorativo» si intende un accordo **scritto tra un disoccupato di lungo periodo registrato e un punto di contatto unico** avente l'obiettivo di facilitare la transizione dell'interessato verso l'occupazione sul mercato del lavoro.

La raccomandazione sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo

Il 20 febbraio 2013, la Commissione europea ha presentato il cosiddetto "Pacchetto Investimenti sociali", mediante il quale ha fornito agli Stati membri precise indicazioni per ri-orientare la spesa sociale, partendo dal presupposto che, di fronte ai dati appena riportati, sia "**necessario modernizzare le politiche sociali** al fine di ottimizzare la loro efficacia, la loro efficienza e le rispettive modalità di finanziamento".

"Il Pacchetto investimenti sociali" della Commissione europea

Ad avviso della Commissione, la modernizzazione delle politiche sociali presuppone che gli Stati adottino misure di **inclusione attiva**, grazie all'interazione tra tre tipologie di interventi integrati: un **adeguato sostegno al reddito**; un **mercato del lavoro più inclusivo**; l'accesso a servizi di qualità. In questo modo, le persone potranno, nella misura delle loro capacità, partecipare attivamente alla società e all'economia.

I **servizi e le prestazioni individualizzati e integrati** (ad esempio, forniti attraverso sportelli unici) possono aumentare l'efficacia delle politiche sociali, mentre procedure semplificate possono aiutare le persone in condizioni di necessità ad ottenere più facilmente prestazioni e servizi ed evitare la sovrapposizione dei regimi e delle spese.

Infine, occorre che sia maggiormente valorizzato il ruolo delle **imprese sociali e del terzo settore**, i quali possono integrare lo sforzo pubblico e compiere un'opera pionieristica nella creazione di nuovi servizi e di nuovi mercati per i cittadini e per le amministrazioni pubbliche.

Il pilastro dei diritti sociali

Il pilastro europeo dei diritti sociali

Dando seguito agli impegni annunciati dal presidente della Commissione europea, Juncker, nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 9 settembre 2015, l'8 marzo 2016 la Commissione europea ha presentato una Comunicazione dal titolo "Avvio di una **consultazione** su un **pilastro europeo dei diritti sociali**" (COM(2016)127), corredata, in allegato, da una prima stesura di massima del pilastro stesso, volta ad agevolare il dibattito pubblico.

La comunicazione stata esaminata dalla Commissione XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei deputati, che il 21 dicembre 2016 hanno approvato un documento finale.

Il progetto di pilastro si articola in **tre rubriche** principali:

- **pari** opportunità **e pari accesso al mercato del lavoro**;
- **condizioni di lavoro eque** per creare un equilibrio adeguato tra gli elementi di flessibilità e quelli di sicurezza;
- protezione **sociale adeguata e sostenibile**.

La procedura di consultazione lanciata con la comunicazione si propone a sua volta **tre obiettivi** principali:

- procedere a una **valutazione dell'attuale *acquis*** dell'UE, con la finalità di determinare in quale misura i diritti esistenti siano esercitati e conservino rilevanza rispetto alle sfide presenti e future;
- riflettere sulle **nuove tendenze nei modelli del lavoro e della società**, e sul loro legame con l'impatto delle tendenze demografiche e delle nuove tecnologie;
- raccogliere opinioni e osservazioni che consentano di discutere **campo di applicazione e contenuto del pilastro sociale**, nonché il suo ruolo in quanto parte della dimensione sociale dell'UEM.

Il processo consultivo si è concluso il 31 dicembre 2016 e fornisce le basi per una **proposta definitiva** da parte della Commissione, che dovrebbe intervenire nei **primi mesi del 2017**.

In particolare, in tema di **protezione sociale**, il pilastro prevede, tra le altre cose, che:

1. le **pensioni** assicurino a ogni persona un livello di vita dignitoso all'età pensionabile, **correlando l'età pensionabile alla speranza di vita** ed evitando l'uscita precoce della forza lavoro;
2. le **azioni a sostegno dei disoccupati** prevedano l'obbligo della ricerca attiva di lavoro, unitamente a prestazioni di disoccupazione adeguate;
3. sia assicurato un adeguato **reddito minimo garantito** a coloro che non dispongono di risorse sufficienti per un livello di vita dignitoso;
4. i **soggetti in condizioni di bisogno** possano accedere ad alloggi sociali o all'assistenza abitativa, e sia assicurata la protezione contro lo sgombero delle persone vulnerabili;
5. sia infine assicurato all'intera popolazione l'**accesso a prezzi non eccessivi ai servizi essenziali**, tra cui le comunicazioni elettroniche, l'energia, i trasporti e i servizi finanziari.

Il rapporto Bertelsmann Stiftung

L'indice di giustizia sociale

Il *think tank* tedesco **Bertelsmann Stiftung** ha pubblicato il 10 gennaio 2017 il terzo rapporto annuale sulla **giustizia sociale in Europa** (**Social Justice in the EU – Index Report 2016**). Come per gli anni precedenti, il rapporto si basa sulla **misurazione del *Social Justice Index***, un indice composto da sei dimensioni a cui sono attribuiti punteggi e pesi differenti in base alla loro centralità e importanza rispetto al **concetto di giustizia sociale**.

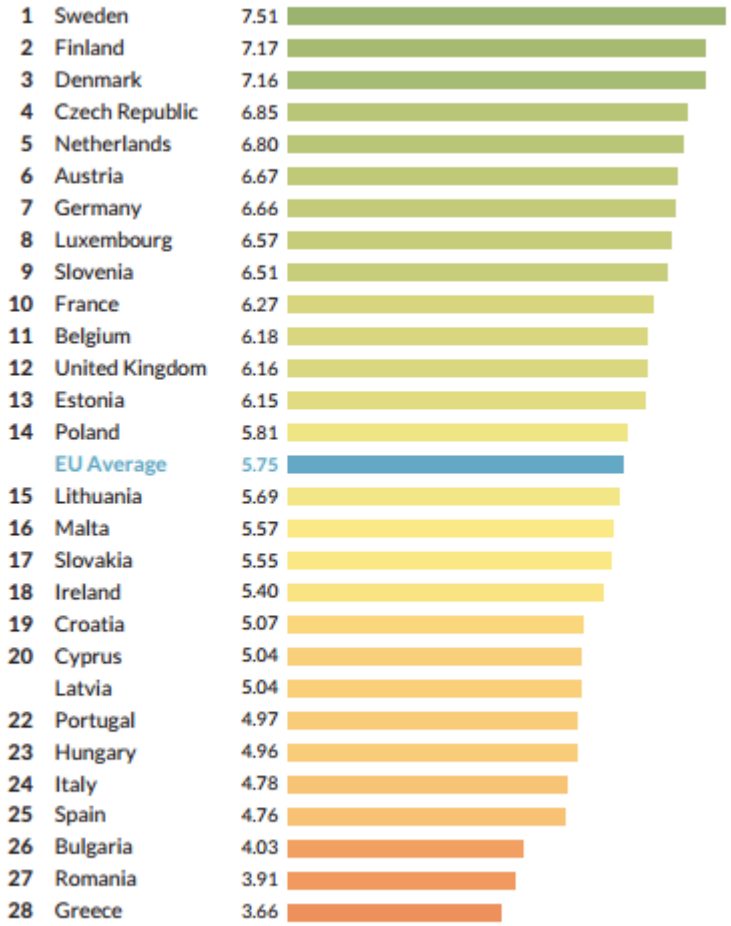
Le dimensioni riguardano:

- **prevenzione della povertà;**
- **equità nell'istruzione;**
- **accesso al mercato del lavoro;**
- **coesione sociale e non-discriminazione;**
- **salute;**
- **giustizia intergenerazionale.**

Le *performances* migliori

Come si evince dal grafico successivo, si confermano con i punteggi migliori i Paesi scandinavi – Svezia, Finlandia e Danimarca – seguiti dalla Repubblica Ceca, i cui ottimi punteggi nella **dimensione della salute e della prevenzione della povertà**

le hanno permesso di salire di una posizione rispetto all'anno precedente. Seguono poi Olanda, Austria e Germania (con ottime *performance* nella dimensione dell'accesso al mercato del lavoro).



Gli Stati che hanno subìto maggiormente gli effetti della crisi economico-finanziaria (**Spagna, Portogallo, Grecia, Italia, Irlanda**) si trovano nelle posizioni più basse insieme a Romania, Bulgaria e Ungheria. Sebbene il piccolo incremento nell'indice di giustizia sociale sia stato registrato anche in questi Paesi, tutti gli indicatori misurati presentano punteggi decisamente più bassi della media.

Nonostante il miglioramento generale, **quasi nessun Paese dell'Unione Europea è comunque riuscito a tornare ai livelli di benessere e giustizia sociale precedenti la crisi**: solo Repubblica Ceca, Germania, Lussemburgo, Regno Unito e Polonia mostrano un piccolo miglioramento rispetto al 2008.

Indipendentemente dal posizionamento nella classifica, tutti i Paesi membri dell'Unione Europea presentano alcune criticità che

riguardano in particolare **il mercato del lavoro**, cioè quella dimensione che nell'ultimo anno ha trainato la crescita della giustizia sociale in Europa. In primo luogo, **la segmentazione** si conferma come elemento strutturale del mercato del lavoro, sempre più caratterizzato da un **forte dualismo che vede da un lato lavoratori atipici e precari** – quasi totalmente privi di qualsiasi tutela – **e dall'altro lavoratori assunti a tempo indeterminato e provvisti di tutele contro i principali rischi** (malattia, infortunio, disoccupazione, pensionamento).

I working poors

Il rapporto evidenzia inoltre **l'aumento dei cosiddetti *working poor***, ovvero di quella parte della popolazione che, pur avendo un lavoro a tempo pieno, è a rischio di povertà. A livello europeo, la percentuale di "lavoratori poveri" sul totale dei lavoratori a tempo pieno è passata **dal 7% nel 2009 al 7,8% del 2015**. Anche la **Germania**, che ha ottimi punteggi nella dimensione del mercato del lavoro e ha visto il suo livello di giustizia sociale salire costantemente dal 2008 nonostante la crisi economica globale, è caratterizzata da una consistente percentuale di lavoratori poveri (7,1%).

Gli autori del rapporto indicano alcune possibili piste da seguire per contrastare i principali problemi emersi dalla loro analisi:

- riduzione della **povertà infantile** e **aumento del livello di equità nell'educazione** (miglioramento dei servizi di istruzione a tempo pieno e della qualità dell'insegnamento nelle scuole primarie e secondarie in zone dove le famiglie residenti appartengono a gruppi a rischio);
- **accesso al mercato del lavoro** delle persone meno qualificate e dei giovani, anche attraverso un rafforzamento dei **percorsi di orientamento professionale**;
- **incremento** degli **investimenti nel campo della ricerca** e dell'energia da fonti rinnovabili.

La spesa per il *welfare*

Come si può osservare nel grafico e nella tabella successivi, la **spesa per la protezione sociale** (*welfare*) dell'**Italia** nel **2013** (ultimo dato disponibile) è pari al **29,8% del PIL** (circa 480 miliardi di euro), e risulta dunque **superiore a quella della media dei Paesi dell'Unione europea** (28,6%), della Germania (29%), della Spagna (25,7%) e del Regno Unito (28,1%), mentre è nettamente inferiore a quella della Francia (33,7%). Considerando tutti i Paesi

europei, l'Italia si colloca al settimo posto per spesa calcolata come percentuale del PIL:

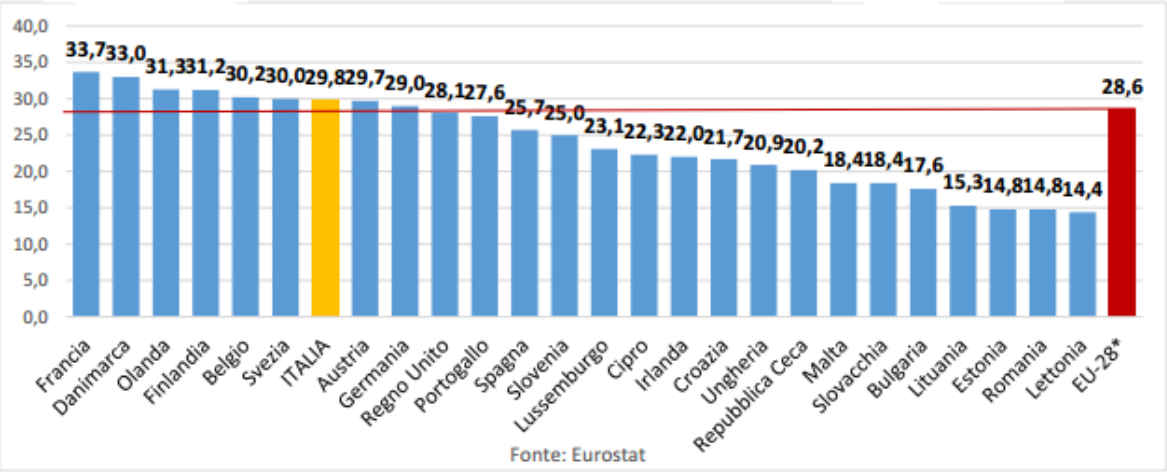


Tavola 2.1 - Spesa per la protezione sociale per funzione in alcuni paesi dell'Unione europea - Anno 2013 (valori in percentuale del PIL, milioni di euro, euro per abitante e composizione percentuale)

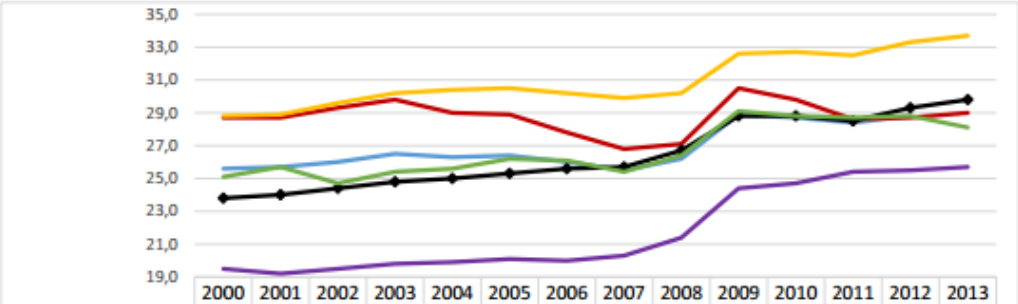
	Costi amministrativi	Altre spese	Malattia	Disabilità	Invecchiamento	Superstiti	Famiglia/bambini	Disoccupazione	Abitazione	Esclusione sociale	Totale
						% del PIL					
EU-28*	0,9	0,2	8,0	2,0	11,0	1,6	2,3	1,5	0,6	0,5	28,6
Germania	1,1	0,1	9,5	2,2	9,0	1,9	3,1	1,1	0,6	0,2	29,0
Spagna	0,5	0,0	6,4	1,9	9,5	2,4	1,3	3,3	0,1	0,2	25,7
Francia	1,4	0,6	9,1	2,1	12,8	1,8	2,5	1,9	0,8	0,8	33,7
Italia	**0,7**	**0,5**	**6,8**	**1,6**	**14,5**	**2,7**	**1,2**	**1,7**	**0,0**	**0,2**	**29,8**
Regno Unito	0,3	0,0	8,5	1,7	11,8	0,1	3,0	0,6	1,5	0,7	28,1
						Milioni di euro					
EU-28*	117.224	32.654	1.071.270	271.494	1.477.472	210.683	311.843	206.134	76.755	68.391	3.843.920
Germania	32.007	4.113	268.873	62.897	254.517	54.113	87.605	32.355	16.566	4.970	818.015
Spagna	5.028	20	66.095	19.092	98.314	25.159	13.734	33.693	1.044	2.399	264.578
Francia	28.907	12.404	192.773	43.998	269.973	37.568	52.335	40.913	17.656	16.824	713.352
Italia	**10.670**	**8.279**	**108.717**	**25.077**	**232.951**	**42.707**	**19.009**	**27.495**	**441**	**3.052**	**478.398**
Regno Unito	6.556	-	173.050	35.606	240.410	1.948	60.631	11.658	29.664	15.192	574.714
						Euro per abitante					
EU-28*	232	65	2.123	538	2.928	418	618	409	152	136	7.618
Germania	393	51	3.303	773	3.127	665	1.076	398	204	61	10.050
Spagna	108	0	1.418	410	2.109	540	295	723	22	51	5.675
Francia	440	189	2.934	670	4.109	572	797	623	269	256	10.858
Italia	**177**	**137**	**1.805**	**416**	**3.867**	**709**	**316**	**456**	**7**	**51**	**7.942**
Regno Unito	102	-	2.699	555	3.749	30	945	182	463	237	8.962
						Composizione percentuale di milioni di euro					
EU-28*	3,0	0,8	27,9	7,1	38,4	5,5	8,1	5,4	2,0	1,8	100,0
Germania	3,9	0,5	32,9	7,7	31,1	6,6	10,7	4,0	2,0	0,6	100,0
Spagna	1,9	0,0	25,0	7,2	37,2	9,5	5,2	12,7	0,4	0,9	100,0
Francia	4,1	1,7	27,0	6,2	37,8	5,3	7,3	5,7	2,5	2,4	100,0
Italia	**2,2**	**1,7**	**22,7**	**5,2**	**48,7**	**8,9**	**4,0**	**5,7**	**0,1**	**0,6**	**100,0**
Regno Unito	1,1	0,0	30,1	6,2	41,8	0,3	10,5	2,0	5,2	2,6	100,0

* EU-28: 2012

Fonte: Eurostat (*Social Protection - spr_exp_sum*)

La spesa complessiva per il welfare

La **spesa complessiva per il *welfare***, come percentuale del PIL, aumenta in tutti i Paesi europei a causa della **crisi economica** dal 2008 al 2013, con la **variazione più alta della Spagna** (oltre 4 punti percentuali) e **quella più bassa del Regno Unito** (meno di 2 punti), mentre l'**Italia si colloca intorno alla media europea** con un aumento di circa 3 punti:

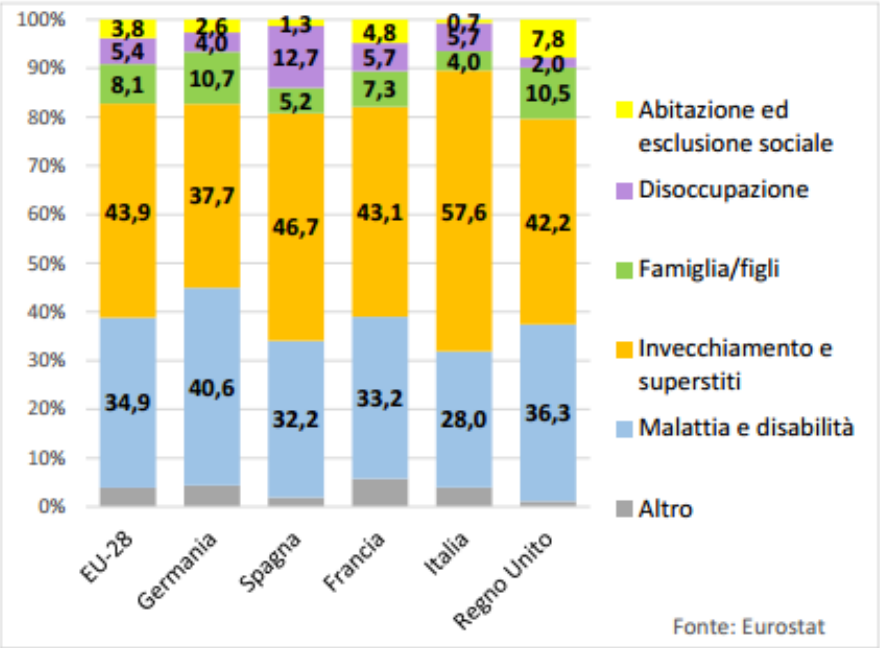


	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU-25	25,6	25,7	26,0	26,5	26,3	26,4	26,0	25,5	26,2	28,9	28,7	28,4	28,8	
Germania	28,7	28,7	29,3	29,8	29,0	28,9	27,8	26,8	27,1	30,5	29,8	28,6	28,7	29,0
Spagna	19,5	19,2	19,5	19,8	19,9	20,1	20,0	20,3	21,4	24,4	24,7	25,4	25,5	25,7
Francia	28,8	28,9	29,6	30,2	30,4	30,5	30,2	29,9	30,2	32,6	32,7	32,5	33,3	33,7
Italia	23,8	24,0	24,4	24,8	25,0	25,3	25,6	25,7	26,7	28,8	28,8	28,5	29,3	29,8
Regno Unito	25,1	25,7	24,7	25,4	25,6	26,2	26,1	25,4	26,4	29,1	28,8	28,7	28,8	28,1

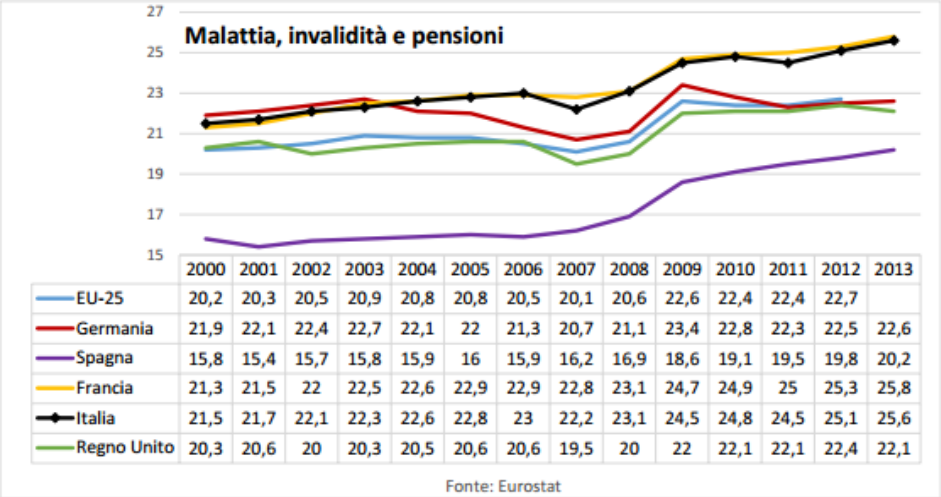
Fonte: Eurostat

Le aree di intervento

L'85,6% della spesa italiana per il *welfare* è concentrata in **due aree d'intervento**: pensioni (57,6%) e salute (malattia e disabilità, 28%). Di conseguenza per le altre spese (esclusi i costi amministrativi), rimane il 10,5%, mentre gli altri grandi Paesi dedicano a queste voci dal 20,3% del Regno Unito al 17,3% della Germania e della media europea:

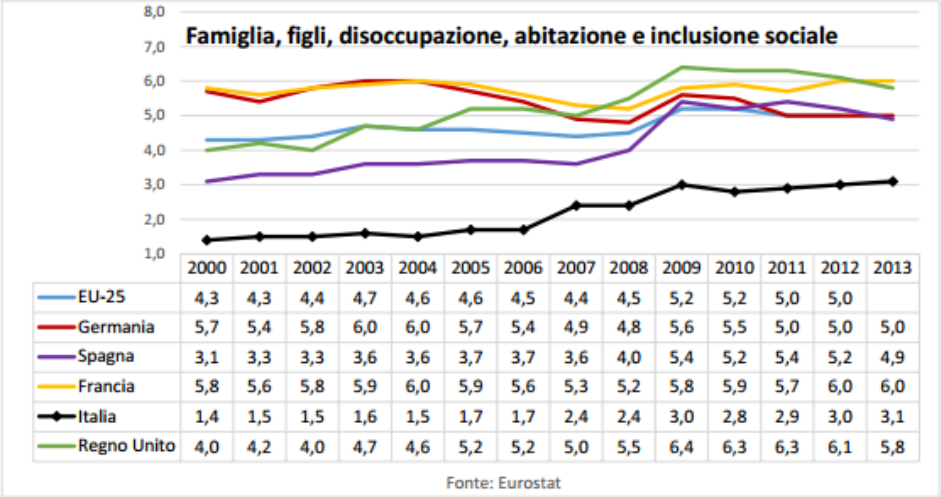


In **Italia** la **spesa per la malattia, l'invalidità e le pensioni** (anche quelle per i superstiti) è, nel periodo 2000- 2013, la **più elevata insieme a quella della Francia** e aumenta di quasi tre punti percentuali durante il periodo di crisi (dal 2008 al 2013), mentre **quella per la famiglia, i figli, la disoccupazione, l'abitazione e l'inclusione sociale è sempre più bassa** nel confronto con gli altri grandi Paesi europei e durante la crisi aumenta solo di meno di un punto percentuale:



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU-25	20,2	20,3	20,5	20,9	20,8	20,8	20,5	20,1	20,6	22,6	22,4	22,4	22,7	
Germania	21,9	22,1	22,4	22,7	22,1	22	21,3	20,7	21,1	23,4	22,8	22,3	22,5	22,6
Spagna	15,8	15,4	15,7	15,8	15,9	16	15,9	16,2	16,9	18,6	19,1	19,5	19,8	20,2
Francia	21,3	21,5	22	22,5	22,6	22,9	22,9	22,8	23,1	24,7	24,9	25	25,3	25,8
Italia	21,5	21,7	22,1	22,3	22,6	22,8	23	22,2	23,1	24,5	24,8	24,5	25,1	25,6
Regno Unito	20,3	20,6	20	20,3	20,5	20,6	20,6	19,5	20	22	22,1	22,1	22,4	22,1

Fonte: Eurostat



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
EU-25	4,3	4,3	4,4	4,7	4,6	4,6	4,5	4,4	4,5	5,2	5,2	5,0	5,0	
Germania	5,7	5,4	5,8	6,0	6,0	5,7	5,4	4,9	4,8	5,6	5,5	5,0	5,0	5,0
Spagna	3,1	3,3	3,3	3,6	3,6	3,7	3,7	3,6	4,0	5,4	5,2	5,4	5,2	4,9
Francia	5,8	5,6	5,8	5,9	6,0	5,9	5,6	5,3	5,2	5,8	5,9	5,7	6,0	6,0
Italia	1,4	1,5	1,5	1,6	1,5	1,7	1,7	2,4	2,4	3,0	2,8	2,9	3,0	3,1
Regno Unito	4,0	4,2	4,0	4,7	4,6	5,2	5,2	5,0	5,5	6,4	6,3	6,3	6,1	5,8

Fonte: Eurostat

SESSIONE II: COSA RENDE UN INDIVIDUO SOCIALMENTE ESCLUSO? DIFFERENTI PUNTI DI VISTA E SCAMBIO DI BUONE PRASSI

Secondo le indicazioni della *background note* predisposta dalla Presidenza maltese per la seconda sessione, il dibattito dovrebbe incentrarsi sui seguenti quesiti:

- quali misure sono state utilizzate nel vostro Paese per combattere la povertà e esclusione sociale?
- Quali strumenti hanno dimostrato di essere più efficaci?
- Ci sono delle esperienze particolari che possono essere condivise con gli altri gli Stati membri al fine di promuovere una società più giusta e inclusiva?

La normativa italiana in materia di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

Cenni introduttivi

Costituzione

L'ordinamento italiano prende in considerazione i problemi della povertà e dell'esclusione sociale a molti livelli, a cominciare dal livello costituzionale.

La nostra Costituzione si occupa di questi temi soprattutto nella sua **Parte I (*Diritti e doveri dei cittadini*), Titolo III (*Rapporti economici*), articolo 38, primo comma**, dove si afferma che <<ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale>>. Nei successivi **commi secondo e terzo del citato articolo 38**, la Costituzione fornisce alcune indicazioni in proposito, che riguardano rispettivamente <<i lavoratori>> (comma secondo) e <<gli inabili ed i minorati>>. Per i lavoratori, viene sancito il diritto a forme di previdenza e di assicurazione adeguate <<alle loro esigenze di vita>> nei casi di <<infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione volontaria>>, mentre gli inabili ed i minorati>> hanno diritto <<all'educazione e all'avviamento professionale>>. Il compito di realizzare tali obbiettivi spetta agli <<organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato>>, fermo restando che <<l'assistenza privata è libera>>.

Peraltro, la questione della povertà e dell'esclusione sociale si affaccia anche in altri articoli della **Costituzione.** Ad esempio, secondo **l'articolo 2,** la Repubblica richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale**;** **l'articolo 3** assegna alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che <<impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese>>; l'**articolo 4** riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e impegna la Repubblica << a promuove[re] le condizioni che rendano effettivo questo diritto>>; l'**articolo 36** stabilisce che <<il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa>>.

Occorre rilevare, peraltro, che l'attuale ripartizione di competenze tra Stato e Regioni attribuisce la materia assistenziale alle seconde. Di conseguenza, allo Stato spetta essenzialmente la funzione di determinare i livelli essenziali delle prestazioni (come si evince anche dalla sentenza della Corte Costituzionale 11 gennaio 2010, n. 10, relativa alla c.d. *social card*) ed eventualmente anche i presupposti di ordine generale per la loro erogazione e per la loro revoca, mentre compete alle Regioni una più puntuale regolamentazione della materia nonché il coordinamento tra le varie misure di promozione dell'inclusione sociale.

Normativa primaria

A livello di normativa primaria, si è registrata una sensibile crescita dell'attenzione verso le problematiche della povertà e dell'esclusione a partire dalla Legislatura XIII (anni 1996-2001), specie dopo che una Commissione (c.d. Commissione Onofri) incaricata dal Governo di studiare l'argomento ebbe concluso che l'Italia era in ritardo nella lotta all'esclusione sociale e che in questo campo gli istituti di *welfare* erano inadeguati.

Sono fondamentali, in materia, la *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* **(legge 8 novembre 2000, n. 328**) e la recentissima **legge di *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali***, approvata definitivamente il 9 marzo 2017 (corrispondente all'Atto Senato 2494 e all'Atto Camera 3594).

La nozione di "servizi sociali" è definita dall'**articolo 128 del** decreto legislativo 31/03/1998, n. 112, recante *Conferimento di*

funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59; per "servizi sociali" si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

La legge quadro n. 328/2000 e il RMI

La **legge-quadro n. 328/2000** afferma, al suo **articolo 1**, **comma 1,** che la Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, e previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia. Ai sensi del **comma 3** del medesimo **articolo 1**, la programmazione e l'organizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali compete agli enti locali, alle regioni ed allo Stato, secondo i princìpi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza, economicità, omogeneità, copertura finanziaria e patrimoniale, responsabilità ed unicità dell'amministrazione, autonomia organizzativa e regolamentare degli enti locali. Inoltre, ai fini del principio di sussidiarietà, l'**articolo 5** riconosce il ruolo del Terzo Settore.

In base al **comma 4** dell'**articolo 1 della legge-quadro in parola**, gli enti locali, le regioni e lo Stato, nell'ambito delle rispettive competenze, riconoscono e agevolano il ruolo di altri soggetti che operano nel campo degli interventi e dei servizi sociali: organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, associazioni e degli enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato, organizzazioni di volontariato, enti riconosciuti delle confessioni religiose con le quali lo Stato ha stipulato patti, accordi o intese.

L'**articolo 2, comma 2, della legge-quadro n. 328/2000** stabilisce che il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha carattere di universalità. Peraltro, il **successivo comma 3 dell'articolo** dispone che sia dato accesso prioritario a talune categorie di soggetti: coloro che sono in condizioni di povertà, o con

limitato reddito, o sono incapaci totalmente o parzialmente di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, o hanno difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro, nonché i soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria che rendono necessari interventi assistenzialistico. Hanno diritto di usufruire delle prestazioni del sistema integrato non soltanto i cittadini italiani, ma anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri (questi ultimi, così come individuati dall'**articolo 41** del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, ovvero il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero), nel rispetto degli accordi internazionali, nonché con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali.

L'**articolo 4 della legge stessa** prescrive che il finanziamento delle politiche sociali sia plurimo, ovvero che vi concorrano enti locali, regioni e Stato, secondo competenze differenziate e con dotazioni finanziarie afferenti ai rispettivi bilanci. **Ulteriori articoli della legge-quadro, dal 6 al 9**, specificano le rispettive funzioni assegnate a comuni, province, regioni e Stato.

L'articolo 13 è la norma di riferimento della carta dei servizi sociali, finalizzata alla tutela delle posizioni soggettive degli utenti. La carta dei servizi sociali, infatti, definisce i criteri per l'accesso ai servizi, le modalità del relativo funzionamento, le condizioni per facilitarne le valutazioni da parte degli utenti e dei soggetti che rappresentano i loro diritti, nonché le procedure per assicurare la tutela degli utenti.

La legge 328/2000 prevede altresì particolari interventi di integrazione e sostegno sociale, tra cui progetti individuali per le persone disabili (**articolo 14**) e sostegno domiciliare per le persone anziane non autosufficienti (**articolo 15**).

Per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale**,** esiste un apposito Fondo nazionale, di cui all'**articolo 20** della legge 328/2000. La ripartizione delle risorse le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali viene effettuata dallo Stato.

Reddito minimo di inserimento

Con l'**articolo 23**, **la legge-quadro 8 novembre 2000, n. 328**, aveva incluso nel sistema integrato di interventi e servizi sociali da essa disegnato anche uno strumento contro la povertà e di sostegno al reddito denominato Reddito Minimo di Inserimento

(RMI), già previsto dall'articolo 59, commi 47 e 48, della legge finanziaria per il 1998 **(legge 449/1997**) e disciplinato dal D.Lgs. 18 giugno 1998, n. 237.

Originariamente, il Reddito Minimo di Inserimento era una misura sperimentale, di carattere nazionale, che fu introdotta in trentanove Comuni italiani. La sperimentazione iniziale fu poi estesa ad un maggior numero di Comuni e ripetutamente prolungata nel tempo, dapprima con l'**articolo 80 della** legge finanziaria per il 2001 (L. 388/2000), poi con l'**articolo 7-*undecies* della** legge n. 43/2005 e con **l'articolo 1, commi 1285 e 1286, della** legge finanziaria per il 2007 **(L. 296/2006)**.

Il RMI istituito in ambito nazionale, in linea con la Raccomandazione del Consiglio 92/441/CEE, si è configurato come un trasferimento monetario integrativo del reddito, accompagnato da interventi personalizzati volti a perseguire l'integrazione sociale e l'autonomia economica dei soggetti e delle famiglie destinatarie. La platea dei beneficiari era identificata come segue: 1) persone esposte al rischio della marginalità sociale prive di reddito, ovvero con un reddito che, tenuto conto di qualsiasi emolumento a qualunque titolo percepito e da chiunque erogato, non fosse superiore alla soglia di povertà; 2) persone impossibilitate a provvedere, per cause psichiche, fisiche e sociali, al mantenimento proprio e dei figli (in presenza di un nucleo familiare composto da due o più persone, l'**articolo 6 del decreto legislativo 237/1998** rinviava anche ad una scala di equivalenza).

Attualmente, a livello nazionale, il Reddito Minimo di Inserimento non è più in vigore; tuttavia, sono subentrate altre misure di lotta alla povertà e all'esclusione sociale (come *l'ASDI*, la *Carta acquisti* e il *SIA,* delle quali si dirà più avanti). Esistono invece varie forme di reddito minimo a livello locale e a livello regionale. Esse si articolano in maniere diverse fra loro, si applicano in base a requisiti che variano da un caso all'altro e assumono anche nomi differenti. A livello regionale, infatti, la Valle d'Aosta prevede la *Inclusione attiva e sostegno al reddito*, la Lombardia il *Reddito di autonomia*, il Friuli-Venezia Giulia un *Sostegno al reddito*, l'Emilia-Romagna un *Reddito di solidarietà*, il Lazio un *Reddito Minimo garantito*, il Molise un *Reddito minimo di cittadinanza,* la Basilicata un *Programma reddito minimo di inserimento*, la Puglia un *Reddito di dignità*, la Sardegna un *Reddito di inclusione sociale*, e altre misure associabili al concetto di

reddito minimo sono allo studio in altre regioni, mentre nella provincia autonoma di Trento è in vigore un *Reddito di garanzia sociale*, e nella provincia autonoma di Bolzano un *Reddito Minimo di Inserimento*. Si tenga conto, inoltre, che forme di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale per mezzo di un reddito minimo o simili sono presenti anche negli enti locali, tra cui i Comuni di grandi città, e che le relative risorse finanziarie spesso passano attraverso lo Stato e le Regioni di appartenenza.

Carta Acquisti, ASDI e SIA

Venendo agli strumenti nazionali di lotta contro povertà ed esclusione sociale introdotti dopo il RMI nazionale (cui si è brevemente accennato sopra), il primo di essi (in ordine cronologico) è la *Carta Acquisti*, creata con decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione Tributaria*).

Carta acquisti

Lo scopo della ***Carta Acquisti*** è dare un sostegno a persone che si trovano in una situazione economica particolarmente disagiata le quali siano di età superiore a 65 anni o abbiano figli di età inferiore a 3 anni. Si tratta di una carta di pagamento elettronica del valore di 40 euro mensili, con la quale si possono effettuare acquisti in tutti i supermercati, negozi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati al circuito Mastercard, o per pagare le bollette elettriche e del gas, e dà diritto a sconti nei negozi convenzionati. La *Carta acquisti* viene rilasciata presso gli uffici postali, a richiesta, dopo verifica del possesso dei necessari requisiti da parte del richiedente.

Dal 2014 il beneficio della *Carta Acquisti*, con decreto interministeriale del 3 febbraio di tale anno, è stato esteso ai cittadini residenti negli Stati membri dell'Unione europea, ovvero familiari di cittadini italiani o comunitari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, ovvero rifugiati politici o titolari di posizione sussidiaria.

ASDI

L'***ASDI*** è un assegno di disoccupazione, istituito dal decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22, in via sperimentale. Tale misura è entrata in vigore il 3 febbraio 2016 e, essendo destinata a chi abbia esaurito l'indennità di disoccupazione NASPI, la quale è di

recente creazione a sua volta, si prevede andrà a regime verso la metà del 2017. L'assegno *ASDI* viene erogato mensilmente per un periodo limitato, vale a dire per sei mesi al massimo. Tale assegno di disoccupazione, pensato per coloro che, dopo aver percepito l'indennità di disoccupazione NASPI (Nuova prestazione di Assicurazione Sociale Per l'Impiego), non hanno trovato un nuovo impiego e si trovano in una condizione di particolare disagio economico, è riservato ai disoccupati appartenenti a nuclei familiari in cui sia presente almeno un minorenne o a coloro che hanno già compiuto 55 anni e non hanno ancora maturato i requisiti per il pensionamento. Pertanto, l'*ASDI* è uno strumento di taglio nettamente categoriale e non universalistico.

Per ottenere l'*ASDI*, che viene concesso a richiesta, il richiedente deve essere in possesso di una attestazione ISEE in corso di validità, dalla quale risulti un valore dell'indicatore pari o inferiore a 5 mila euro, e deve sottoscrivere un patto di servizio personalizzato presso i competenti centri per l'impiego, con specifici impegni; tali impegni consistono nella ricerca attiva di lavoro, nella disponibilità a partecipare ad iniziative di orientamento e formazione, nell'accettazione di adeguate proposte di lavoro. La partecipazione alle iniziative è obbligatoria, pena la perdita del beneficio (come stabilito dal decreto legislativo n. 150/2015**,** *Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*).

Ai sensi dall'**articolo 43, comma 5, del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148**, il finanziamento delle prestazioni *ASDI* proseguirà fino all'anno 2019 e oltre.

SIA

Il ***SIA***, acronimo di Sostegno per l'Inclusione Attiva, è un progetto di lotta alla povertà caratterizzato dalla partecipazione diretta dei beneficiari, rivolto ai nuclei familiari bisognosi nei quali almeno un componente sia minorenne oppure sia presente un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza accertata. Il *SIA* fu avviato in forma sperimentale tra il 2012 e il 2013 in una dozzina di grandi città e poi riformato ed esteso a tutto il territorio nazionale dalla legge di stabilità per il 2016, articolo 1, comma 387 e dal decreto interministeriale 26 maggio 2016 **(***Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva -SIA- su tutto il territorio nazionale*). Il richiedente deve essere cittadino italiano o comunitario o suo familiare titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno

permanente, ovvero cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, e deve essere residente in Italia da almeno due anni. Il nucleo familiare può consistere anche di un solo membro.

Per godere del beneficio, i componenti dei nuclei familiari interessati devono aderire ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, costruito insieme ai servizi sociali comunali, in rete con altri servizi del territorio (quali centri per l'impiego, servizi sanitari, scuole), con l'obbiettivo finale di superare la condizione di povertà e raggiungere gradualmente una condizione di autonomia socio-economica. In base **all'articolo 7 del decreto interministeriale 10 gennaio 2013**, i beneficiari del *SIA* sono dunque tenuti a ricercare attivamente un lavoro e a partecipare a progetti di formazione o inclusione lavorativa, ovvero alla frequenza scolastica, e a tutelare la propria salute mediante idonei comportamenti di prevenzione e di cura. A tali condizioni, i richiedenti ricevono un beneficio economico, sotto forma di un'apposita Carta di pagamento, detta anche Carta SIA (**articolo 60 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5**), che è distinta dalla Carta Acquisti ordinaria, pur avendo condizioni di utilizzo e funzioni molto simili all'altra. L'importo del beneficio mensile è variabile, in considerazione della numerosità del nucleo familiare, e va da 80 euro per i nuclei aventi un solo membro a 400 euro se i membri sono più di quattro.

Tra i requisiti economici e patrimoniali necessari per accedere al *SIA*, vi sono: un reddito ISEE inferiore o pari a tremila euro; l'assenza di beni durevoli di valore (ivi compresi gli autoveicoli); non essere già beneficiari di strumenti di sostegno al reddito dei disoccupati, quali NASPI o ASDI, o altri ancora; non essere già percettori di altri trattamenti economici previdenziali, indennitari e assistenziali il cui valore sia pari o superiore a 600 euro mensili.

Le risorse messe a disposizione del *SIA* per l'anno 2016 sono arrivate da canali diversi e, in totale, ammontavano a 750 milioni di euro (di cui 380 milioni previsti dalla legge n. 208/2015, vale a dire **la legge di stabilità per il 2016, commi 386-388**).

Si tenga conto infine che il *SIA*, nella sua versione rinnovata dalla **legge di stabilità per il 2016** e dal **decreto interministeriale 26 maggio 2016,** ha rappresentato una sorta di "misura ponte" in attesa del completamento del cammino parlamentare nel frattempo intrapreso da una legge delega per il

contrasto alla povertà, la quale è stata approvata definitivamente il 9 marzo 2017, di cui si dirà nel prossimo paragrafo.

La legge di Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali *dell'anno 2017*

Il 9 marzo 2017 il Senato ha approvato definitivamente l'**A.S. 2494** (corrispondente **all'Atto Camera 3594**, che l'assemblea di Montecitorio aveva approvato il 14 luglio 2016), *Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*, che pertanto diventa legge, di prossima pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale[1]. Si tratta di un disegno di legge di delega, collegato alla manovra di finanza pubblica (**legge di stabilità per il 2016).** Tale delega deve essere esercitata entro sei mesi dalla data dell'entrata in vigore (che al momento non è precisabile, dato che la nuova legge non è ancora stata pubblicata), per mezzo di uno o più decreti legislativi.

Le finalità generali della delega, esposte dal **comma 1 dell'articolo 1 (unico) dell'A.S. 2494**, sono: il concorso a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano la libertà e l'eguaglianza dei cittadini e il pieno sviluppo della persona; il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale; l'ampliamento delle protezioni fornite dal sistema delle politiche sociali, in modo da renderlo più adeguato rispetto ai bisogni emergenti e più equo e omogeneo nell'accesso alle prestazioni.

Gli oggetti della delega sono indicati dal **medesimo comma 1 dell'articolo 1, lettere *a*), *b*) e *c*).** La **lettera *a*)** prevede l'introduzione di una misura denominata reddito di inclusione, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale, per contrastare la povertà e l'esclusione sociale. La **lettera *b*)** prefigura il riordino delle prestazioni di natura assistenziale intese al contrasto della povertà, con esclusione però delle prestazioni quelle rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, delle prestazioni a sostegno della genitorialità e di quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario; pertanto, sono esclusi interventi sulle pensioni in favore dei

[1] In questa sede, i contenuti dell'**A.S. 2494** saranno illustrati sinteticamente. Per un'analisi più ampia e approfondita, si rimanda all'apposito dossier del Servizio Studi del Senato, n. 362, pubblicato ad agosto 2016.

superstiti e sulle integrazioni al minimo dei trattamenti pensionistici. La **lettera *c***) prescrive il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni.

Il **comma 2** torna sul reddito di inclusione, stabilendo che tale misura sia unica a livello nazionale, abbia carattere universale e sia condizionata alla prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo conto dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa. Sempre con riguardo al reddito di inclusione, il **comma 2, lettera *a***) lo subordina all'adesione da parte del richiedente ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, finalizzato all'affrancamento dalla povertà. Nelle **lettere dalla *b*) alla *h*) del comma in parola** sono enunciati ulteriori princìpi e criteri direttivi concernenti il reddito di inclusione, in gran parte comuni a quelli già adottati per il *SIA*: articolazione in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona, assicurati dalla rete dei servizi e degli interventi sociali, requisiti per la determinazione dei beneficiari e dei benefici, progetti personalizzati ed elaborazione di questi, e altro ancora.

I **commi 3 e 4** tracciano le linee del futuro intervento legislativo del Governo, nel campo del riordino delle prestazioni di natura assistenziale intese al contrasto alla povertà (**comma 3**), e nel campo del rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali (**comma 4**).

L'attuazione della delega relativa al reddito di inclusione comporterà oneri per la finanza pubblica, a differenza delle disposizioni concernenti il riordino delle prestazioni di natura assistenziale intese al contrasto alla povertà ed il coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali. Le risorse necessarie per il reddito di inclusione sono individuate dal **comma 6 dell'A.S. 2494:** si provvederà per mezzo del *Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* (di cui all'**articolo 1, commi 386-389, della legge di stabilità per l'anno 2016**) entro i limiti di quest'ultimo, integrato dalle eventuali economie derivanti dall'attuazione del riordino delle prestazioni di natura assistenziale volte a contrastare la povertà.

In proposito, si ricorda che le risorse del Fondo in questione, originariamente stabilite dal **comma 386 dell'articolo 1 della**

legge di stabilità per l'anno 2016, sono state incrementate dalla legge di bilancio per il 2017, articolo 1, comma 238, che le ha portate a 1.030 milioni di euro per il 2017 e a 1.054 milioni annui a decorrere dal 2018, e sono destinate a garantire l'attuazione di un *Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale*. Era già previsto dalla **legge di stabilità per il 2016, articolo 1, comma 388**, che negli anni successivi al 2016 le risorse per il suddetto *Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale* sarebbero state impiegate per finanziare 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.

Il *Piano nazionale* di cui sopra è previsto dal **comma 386 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2016**. Tale Piano è 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 Stato-regioni-province autonome-città ed autonomie locali, e deve individuare una progressione graduale (nei limiti delle risorse disponibili) nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire.

Povertà estreme

Il fenomeno della povertà estrema, che è strettamente legato al concetto di esclusione sociale, è oggetto di specifica attenzione, con particolare riferimento alle persone senza dimora (che, secondo stime pubblicate nel dicembre 2015, sarebbero circa 50 mila, presenti soprattutto nelle grandi città).

Per queste situazioni, il 5 novembre 2015 sono state approvate in Conferenza Unificata le *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia*, il primo documento ufficiale di programmazione nel settore della grave marginalità che Governo, Regioni ed Enti Locali sono chiamati a seguire per investire fondi pubblici in servizi e strategie abitative innovative.

Il documento, -frutto di un lavoro condiviso tra vari soggetti, partendo dal basso- raccoglie le migliori esperienze locali, nazionali ed europee in questo campo. Le linee di indirizzo costituiscono anche il riferimento per progettare gli interventi finanziati grazie ai programmi comunitari, il *PON inclusione* e il *Programma Operativo I FEAD* relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti[2] (dei quali si riparlerà più avanti) , che a tale scopo mettono a disposizione complessivamente 100 milioni di euro per l'intero periodo di programmazione 2014-2020. L'Avviso pubblico n. 4 del 3 ottobre 2016 per la presentazione di proposte di intervento in materia stanzia i primi 50 milioni di euro, destinati a progetti da realizzare nel periodo 2016-2019. Tali risorse saranno ripartite tra gli Enti territoriali che presentano una concentrazione del fenomeno particolarmente rilevante.

Programmi comunitari

Le azioni italiane di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale si avvalgono anche di programmi comunitari, come si è avuto modo di accennare.

Il 3 agosto 2008 la Commissione Europea ha adottato una Raccomandazione sull'inclusione attiva (n. 2008/867/CE) e nel 2010 l'Unione Europea ha varato una strategia di crescita che ha inserito la lotta alla povertà e all'esclusione sociale tra gli obiettivi della politica degli Stati membri.

In tale contesto, per il periodo 2014-2020 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è titolare per l'Italia di due programmi operativi che intervengono in sinergia con le istituzioni comunitarie: il **Programma Operativo Nazionale (PON) Inclusione**, cofinanziato dal Fondo Sociale Europeo (FSE), e il **Programma Operativo FEAD**, cofinanziato dal Fondo europeo di aiuti agli indigenti.

Il suddetto **PON** persegue i seguenti obbiettivi: sostegno a persone in povertà e marginalità estrema (Assi 1 e 2, con risorse di poco più di un miliardo di euro), sistemi e modelli di intervento sociale (Asse 3, con risorse di circa 100 milioni di euro), capacità

[2] Al riguardo, si segnala che il 6 febbraio 2017 la Commissione europea ha avviato una consultazione pubblica sul FEAD, che si chiuderà il 5 maggio 2017.

amministrativa (Asse 4, poco più di 10 milioni di euro), assistenza tecnica (Asse 5, budget di 53 milioni di euro).

Il **Programma Operativo I relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD)**, stanzia per il periodo 2014-2020 circa 789 milioni di euro per attuare sul territorio nazionale una serie di interventi a favore di persone in condizioni di grave deprivazione materiale.

In Italia il FEAD finanzia principalmente l'acquisto e distribuzione di beni alimentari. Ulteriori interventi riguardano la fornitura di materiale scolastico a ragazzi appartenenti a famiglie disagiate, l'attivazione di mense scolastiche in aree territoriali con forte disagio socio-economico, aiuti a favore delle persone senza dimora e in condizioni di marginalità estrema.

SESSIONE III: FARE IL PUNTO SULLE POLITICHE DI EUROPA 2020 E LA VIA DA SEGUIRE

La *background note* predisposta dalla Presidenza maltese propone i seguenti quesiti, da sviluppare nel corso del dibattito:

- i Capi di Stato e di governo dell'UE si sono impegnati a liberare almeno 20 milioni di persone dalla povertà e dell'esclusione sociale nel prossimo decennio. Come possono gli Stati membri tradurre questa finalità in obiettivi nazionali, e quale ruolo possono avere i Parlamenti nazionali nel raggiungimento di tali obiettivi?
- Le politiche di occupazione e istruzione possono essere strumenti sufficienti per combattere la povertà e l'esclusione sociale?
- Quali altre politiche possono contribuire alla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale?
- Quali strategie possono risultare più efficaci per promuovere un mercato del lavoro caratterizzato da un'elevata partecipazione delle donne e dei giovani?
- Quali strumenti si possono mettere in atto per combattere l'esclusione abitativa e garantire l'accesso universale alle cure di qualità?
- I fondi strutturali dell'UE possono essere utilizzati più efficacemente per perseguire le priorità sociali della strategia Europa 2020?

La strategia Europa 2020

Gli obiettivi della strategia Europa 2020

La Strategia Europa 2020, che delinea **gli obiettivi e gli strumenti dell'Unione europea e degli Stati membri in materia di crescita e occupazione** per il decennio **2011-2020**, si articola intorno a **cinque obiettivi principali**:

- portare al **75% il tasso di occupazione** per la popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni;
- portare al **3% del PIL** la spesa per ricerca e sviluppo;
- **migliorare i livelli d'istruzione**, in particolare riducendo i tassi di **dispersione scolastica** al di sotto del 10% e

aumentando la percentuale delle persone tra i 30 e i 34 anni che hanno completato l'istruzione terziaria o equivalente almeno al 40%;

- **ridurre le emissioni di gas a effetto serra del 20%** - rispetto ai livelli del 1990;
- **promuovere l'inclusione sociale**, mirando a liberare almeno 20 milioni di persone dal rischio di povertà e di esclusione.

Appendice 2 - Progressi verso gli obiettivi di Europa 2020

Obiettivi di Europa 2020 per l'UE	Dati del 2010	Dati più recenti disponibili	Nel 2020, sulla base dell'andamento recente
1. Aumentare di almeno il 75% il tasso di occupazione della popolazione tra i 20 e i 64 anni	68,6%	70,1% (2015)	Raggiungimento dell'obiettivo: probabile
2. Portare gli investimenti combinati pubblici e privati in R&S al 3% del PIL	1,93%	2,03% (2015)	Raggiungimento dell'obiettivo: poco probabile
3a. Ridurre le emissioni di gas a effetto serra almeno del 20% rispetto ai livelli del 1990	Riduzione del 14,3%	Riduzione del 22% (2015)	Raggiungimento dell'obiettivo: probabile
3b. Aumentare al 20% la quota di energie rinnovabili nel consumo finale di energia	12,8%	16% (2014)	Raggiungimento dell'obiettivo: probabile
3c. Migliorare del 20% l'efficienza energetica	Aumento del 5,7% (del consumo di energia primaria)	Aumento del 10,7% (del consumo di energia primaria, 2015)	Raggiungimento dell'obiettivo: probabile
4a. Ridurre i tassi di abbandono scolastico al di sotto del 10%	13,9%	10,8% (2016)	Raggiungimento dell'obiettivo: probabile
4b. Portare almeno al 40% la quota della popolazione tra i 30 e i 34 anni che ha completato un ciclo di istruzione superiore	33,8%	39% (2016)	Raggiungimento dell'obiettivo: probabile
5. Ridurre il rischio di povertà e esclusione sociale per almeno 20 milioni di persone	Aumento di 0,5 milioni (rispetto all'anno di riferimento 2008)	Aumento di 1,7 milioni (rispetto all'anno di riferimento 2008)	Raggiungimento dell'obiettivo: poco probabile

I risultati della strategia Europa 2020

A fronte di tale impegno programmatico, anche in conseguenza degli effetti della crisi economico-finanziaria avviatasi nel 2008, gli Stati membri dell'UE hanno registrato ***risultati parzialmente deludenti****.*

In particolare, per quanto riguarda l'obiettivo di riduzione della povertà, come ricordato nel primo capitolo del presente dossier, , nel 2015 circa **119 milioni di persone** (pari al **23,7% della popolazione** totale dell'Unione Europea (UE) erano a rischio di povertà o esclusione sociale.

Nella comunicazione presentata il 22 febbraio scorso ("*Semestre europeo 2017: valutazione dei progressi in materia di riforme*

strutturali"), la Commissione europea sottolinea che il numero di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale in Europa, pur rimanendo elevato, è diminuito nella maggior parte degli Stati membri man mano che migliorano le *performances* del mercato occupazionale. Pur avvicinandosi progressivamente al livello del 2008, anno di riferimento per il quale è stato fissato l'obiettivo di Europa 2020, **questo numero supera di circa 21,7 milioni di persone l'obiettivo di Europa 2020**.

Alla luce del quadro giuridico vigente, ***indicatori sociali*** *quali la percentuale di popolazione a rischio povertà o il tasso di disoccupazione* ***sono tenuti in considerazione*** *dalla Commissione europea nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici* ***ma*** *– in caso di* perfomances *negative -* ***non costituiscono di per sé il presupposto per un alleggerimento dei vincoli di finanza pubblica****.*

Occorrerebbe chiarire se nelle intenzioni della Commissione europea si intenda integrare la disciplina vigente seguendo le indicazioni contenute nel ***Relazione dei cinque Presidenti***[3] *che, tra le altre cose,* ***prospetta****, con riferimento al* ***Semestre europeo, una maggiore concentrazione sull'occupazione e sulla performance sociale****, attraverso una migliore integrazione dei mercati nazionali del lavoro, la facilitazione della mobilità professionale e geografica, un più agevole accesso all'impiego per i cittadini di altri Paesi e un miglior coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.*

[3] La relazione "Completare l'Unione economica e monetaria" (cd. relazione dei cinque Presidenti), presentata il 22 giugno 2015, è stata elaborata dal Presidente della Commissione europea, Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con il Presidente del Consiglio europeo, Donald Tusk, il Presidente dell'Eurogruppo, Jeroen Dijsselbloem, il Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi, e l'allora Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz. La relazione traccia un percorso di rafforzamento dell'Unione economica e monetaria, che si dovrebbe realizzare entro il 2025.