

XVII legislatura

**A.S. 2494:**

**"Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali"**  
(Approvato dalla Camera dei deputati)

Ottobre 2016  
n. 150



servizio del bilancio  
del Senato





SERVIZIO DEL BILANCIO

Tel. 06 6706 5790 – SBilancioCU@senato.it –  @SR\_Bilancio

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'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.

Servizio del bilancio, (2016). Nota di lettura, «A.S. 2494: "Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali" (approvato dalla Camera dei deputati)». NL150, ottobre 2016, Senato della Repubblica, XVII legislatura

## INDICE

PREMESSA .....	1
Articolo 1 .....	1
APPENDICE - I dati sulla povertà in Italia secondo l'Istat.....	11



## **PREMESSA**

Il disegno di legge in esame - "collegato" alla manovra di finanza pubblica ed approvato, con modifiche, in prima lettura, dalla Camera dei deputati - reca una delega al Governo concernente il contrasto della povertà, il riordino delle relative prestazioni assistenziali ed il coordinamento del sistema degli interventi in materia di servizi sociali.

Il provvedimento non è corredato di relazione tecnica aggiornata all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento al Senato, si è pertanto utilizzata la relazione tecnica riferita al testo originario.

### **Articolo 1**

Il comma 1 elenca tre ambiti di delega al Governo:

- a) l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale; tale misura, denominata reddito di inclusione, è individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale;
- b) il riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario;
- c) 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, nell'ambito dei principi di cui alla legge n. 328 del 2000.

Il comma 2 specifica i principi e criteri direttivi della delega di cui al comma 1, lettera a), (introduzione reddito di inclusione):

- a) previsione che la misura di cui al comma 1, lettera a), 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, nonché all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà e realizzato secondo i principi di cui alla lettera f) del presente comma;
- b) previsione che la misura di cui al comma 1, lettera a), sia articolata in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona, assicurati dalla rete dei servizi e degli interventi sociali di cui alla legge n. 328 del 2000, mediante il progetto personalizzato di cui alla lettera a) del presente comma, e sia garantita uniformemente in tutto il territorio nazionale;
- c) definizione dei beneficiari della misura di cui al comma 1, lettera a), prevedendo un requisito di durata minima del periodo di residenza nel territorio nazionale nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea, del beneficio di cui alla lettera b) del presente comma 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 n. 208 del 2015; nella definizione del beneficio si tiene conto della condizione economica del nucleo familiare e della sua relazione con una soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di povertà, intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso;

- d) previsione, mediante il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 1, comma 386, della legge n. 208 del 2015, di un graduale incremento del beneficio e di una graduale estensione dei beneficiari da individuare prioritariamente tra i nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave o con donne in stato di gravidanza accertata o con persone di età superiore a 55 anni in stato di disoccupazione, ai sensi dell'articolo 19 del decreto legislativo n. 150 del 2015, sulla base delle risorse che affluiscono al Fondo di cui alla lettera c) del presente comma per effetto degli interventi di riordino di cui al comma 3 del presente articolo, nonché attraverso eventuali ulteriori risorse da definire mediante specifici provvedimenti legislativi;
- e) previsione che alla realizzazione dei progetti personalizzati di cui alla lettera a) nonché al potenziamento e alla qualificazione della presa in carico dei beneficiari 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;
- f) previsione che i progetti personalizzati di cui alla lettera a) siano predisposti da una équipe multidisciplinare costituita dagli ambiti territoriali di cui all'articolo 8, comma 3, della legge n. 328 del 2000, in collaborazione con le amministrazioni competenti sul territorio in materia di servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione, secondo principi generalizzati di presa in carico dei beneficiari della misura di cui al comma 1, lettera a), del presente articolo e sulla base di: una valutazione multidimensionale del bisogno; una piena partecipazione dei beneficiari alla predisposizione dei progetti medesimi; un'attenta definizione degli obiettivi e un monitoraggio degli esiti, valutati periodicamente tramite strumenti di misurazione dell'impatto sociale;
- g) previsione di controlli per la verifica dei requisiti dei beneficiari della misura di cui al comma 1, lettera a), da parte dell'INPS, che può avvalersi anche dei collegamenti con l'anagrafe tributaria e con gli strumenti e sistemi informativi di cui al comma 4, lettera i); da tali controlli non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- h) definizione della durata del beneficio di cui alla lettera b), prevedendone la possibilità di rinnovo, subordinatamente alla verifica del persistere dei requisiti, ai fini del completamento o della ridefinizione del percorso previsto dal progetto personalizzato di cui alla lettera a), nonché delle cause di sospensione e decadenza dal medesimo beneficio.

Il comma 3 specifica i principi e criteri direttivi della delega di cui al comma 1, lettera b)(riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà):

- a) riordino delle prestazioni di cui al comma 1, lettera b), prevedendo il loro assorbimento nella misura di cui al comma 1, lettera a), e prevedendo altresì, con riferimento alla carta acquisti di cui all'articolo 81, comma 32, del decreto-legge n. 112 del 2008, che il completo assorbimento avvenga nel momento in cui la misura di cui al citato comma 1, lettera a), copra le fasce di popolazione interessate;
- b) applicazione dei requisiti previsti in esito al riordino 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 dal riordino 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 n. 208 del 2015;
- d) previsione che le risorse di cui all'articolo 1, comma 386, della legge n. 208, eventualmente non impegnate nell'esercizio di competenza, possano esserlo in quello successivo, con priorità rispetto a quelle impegnabili nel medesimo esercizio successivo, assicurando comunque il rispetto dei limiti di spesa complessivamente derivanti, per ciascun anno, dal citato comma 386 e dall'attuazione della lettera c) del presente comma.

Il comma 4 specifica i principi e criteri direttivi della delega di cui al comma 1, lettera c) (rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali):

- a) previsione di un organismo 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'INPS, presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al fine di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire linee guida per gli interventi; dall'istituzione dell'organismo non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica;
- b) previsione che l'organismo di cui alla lettera a) consulti periodicamente le parti sociali e gli organismi rappresentativi degli enti del Terzo settore al fine di valutare l'attuazione delle disposizioni di cui alla presente legge e possa costituire gruppi di lavoro, con la partecipazione dei predetti soggetti, finalizzati alla predisposizione di analisi e di proposte in materia di contrasto della povertà;
- c) 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; previsione che il medesimo Ministero, anche avvalendosi dell'organismo di cui alla lettera a), effettui un monitoraggio sull'attuazione della misura di cui al comma 1, lettera a), e delle altre prestazioni finalizzate al contrasto della povertà, pubblicandone, con cadenza almeno annuale, gli esiti nel proprio sito internet istituzionale;
- d) previsione che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali possa predisporre, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, protocolli formativi e operativi che agevolino l'attuazione della misura di cui al comma 1, lettera a), del presente articolo, promuova iniziative di confronto tra gli operatori, segnali alle regioni interessate gli ambiti territoriali che, sulla base delle evidenze emerse in sede di monitoraggio dell'attuazione della misura, presentino particolari criticità e, in accordo con la regione interessata, possa sostenere interventi di tutoraggio;
- e) 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;
- f) rafforzamento della gestione associata nella programmazione e nella gestione degli interventi a livello di ambito territoriale, di cui all'articolo 8 della legge n. 328 del 2000, anche mediante la previsione di meccanismi premiali nella distribuzione delle risorse, ove compatibili e riferite all'obiettivo tematico della lotta alla povertà e della promozione dell'inclusione sociale, afferenti ai programmi operativi nazionali e regionali previsti dall'Accordo di partenariato per l'utilizzo dei fondi strutturali europei 2014-2020, nei confronti degli ambiti territoriali che abbiano adottato o adottino forme di gestione associata dei servizi sociali che ne rafforzino l'efficacia e l'efficienza;
- g) riordino della disciplina delle forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali, prevedendo, in ogni caso, che i consorzi di cui all'articolo 31 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, possano essere costituiti, assicurando comunque risparmi di spesa, al fine della gestione associata dei servizi sociali, in deroga a quanto previsto dall'articolo 2, comma 186, lettera e), della legge n. 191 del 2009;
- h) promozione di accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative 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, prevedendo

altresì sedi territoriali di confronto con le parti sociali, al fine di realizzare un'offerta integrata di interventi e di servizi che costituisce livello essenziale delle prestazioni;

- i) rafforzamento del sistema informativo dei servizi sociali, di cui all'articolo 21 della legge n. 328, e, in particolare, del Casellario dell'assistenza, di cui all'articolo 13 del decreto-legge n. 78 del 2010, e sua integrazione con i sistemi informativi sanitari e del lavoro nonché con i sistemi informativi di gestione delle prestazioni già nella disponibilità dei comuni; miglioramento della fruibilità delle informazioni del sistema informativo dei servizi sociali da parte degli enti locali, a supporto della gestione, della programmazione e del monitoraggio della spesa sociale locale e per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia degli interventi realizzati nei singoli territori; rafforzamento degli obblighi di trasmissione di dati al Casellario dell'assistenza da parte degli enti, delle amministrazioni e dei soggetti obbligati, ivi comprese le segnalazioni relative a prestazioni indebitamente percepite, e introduzione di sanzioni per i soggetti inadempienti.

Il comma 5 prevede che 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. Il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni, corredate dei necessari elementi integrativi di informazione e motivazione. I pareri definitivi delle Commissioni competenti per materia sono espressi entro il termine di venti giorni dalla data della nuova trasmissione. Decorso tale termine, i decreti possono essere comunque adottati. 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 sono adottati nel rispetto della procedura di cui all'articolo 14 della legge n. 400 del 1988.

Il comma 6 dispone che 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 n. 208 del 2015, 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.

Si rappresenta che il Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (cap 3550) e finalizzato, a partire dal 2017, al finanziamento di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, obiettivo per l'appunto perseguito dal presente disegno di legge, ha una dotazione pari a 1,030 mld di euro per il 2017 e a 1,054 mld a decorrere dal 2018, mentre per il 2016 le risorse, pari a 600 milioni di euro, sono state destinate, per effetto dell'articolo 1, comma 387, della citata legge n. 208 del 2015, in misura pari a 380 milioni di euro all'incremento del Fondo speciale destinato al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche dei cittadini meno abbienti (cap. 1639 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze) e, in misura pari a 220 milioni di euro, all'incremento dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 16, comma 7, del decreto legislativo n. 22 del 2015, relativa all'assegno di disoccupazione (ASDI).

Il comma 6 precisa invece che per quanto riguarda l'attuazione delle deleghe di cui al comma 1, lettere b) e c), del presente articolo, 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.



**La RT**, riferita al testo originario presentato alla Camera dei deputati ma ancora ampiamente utilizzabile, afferma che dal provvedimento non derivano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, come specificato dal comma 6. In particolare, la misura di contrasto della povertà, da istituire ai sensi del comma 2, è definita nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito dal comma 386 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2016, come rifinanziato ai sensi del successivo comma 389 e integrato dalle eventuali economie derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al comma 3, lettera c), del disegno di legge di delega.

Dalla riorganizzazione del sistema di offerta integrata di interventi e di servizi sociali, di cui al comma 4, e dall'attuazione degli altri criteri di cui al medesimo comma 4 non discendono nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, provvedendosi, ai sensi del comma 6, nell'ambito delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Nel corso dell'esame presso la V Commissione della Camera dei deputati<sup>1</sup>, il rappresentante del Governo ha aggiunto alcuni elementi di informazione e valutazione. *In primis*, ha affermato che il limite di spesa rappresentato dalle risorse stanziato nel Fondo per la lotta alla povertà risulta compatibile rispetto alle posizioni giuridiche soggettive che sorgerebbero in capo ai soggetti destinatari degli interventi di contrasto alla povertà, in quanto la dimensione della platea dei beneficiari e del beneficio è determinata sulla base delle risorse del citato Fondo e in virtù della gradualità dell'introduzione dei trattamenti. Poi ha ribadito la possibilità per le PP.AA. interessate di attuare i processi di rafforzamento e coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali nell'ambito delle risorse disponibili, anche attraverso una loro diversa allocazione. In relazione ai controlli posti a carico dell'INPS ha ricordato che l'ente li effettua ordinariamente tutte le volte che ad una prestazione sociale agevolata si accede mediante ISEE. Ha poi ribadito espressamente che la sostenibilità del sistema informativo dei servizi sociali e del casellario dell'assistenza trova fondamento nelle risorse disponibili a legislazione vigente, ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge n. 78 del 2010. Ha inoltre sottolineato che la possibilità di costituire consorzi tra enti locali al fine della gestione associata dei servizi sociali permetterà una migliore erogazione dei servizi, con possibili risparmi per la finanza pubblica, ferma restando la necessità di non pregiudicare i risparmi già previsti a legislazione vigente.

Ha infine evidenziato i possibili profili onerosi, privi di compensazione, della possibilità di utilizzare nell'esercizio successivo somme non impegnate nell'esercizio di competenza.

**Al riguardo**, si rammenta preliminarmente che, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge n. 196 del 2009, le leggi di delega comportanti oneri recano i mezzi di

---

<sup>1</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, Bollettino delle Giunte e commissioni parlamentari, 14 luglio 2016, pagg. 70-71.

copertura necessari per l'adozione dei relativi decreti legislativi. Secondo la medesima disposizione, solo nei casi in cui, in sede di conferimento della delega, per la complessità della materia trattata non sia possibile procedere alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dai decreti legislativi, la quantificazione degli stessi è effettuata al momento dell'adozione dei singoli decreti legislativi ed i decreti legislativi dai quali derivano nuovi o maggiori oneri sono emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Ciò posto, si evidenzia che il provvedimento in esame non rinvia la quantificazione degli oneri alla fase di predisposizione dei decreti legislativi che tuttavia rimangono indeterminati mentre è individuata già in questa sede la misura di copertura o si prevede la clausola di non onerosità.

Infatti, in merito al primo oggetto di delega (lettera a)), l'attuazione deve avvenire nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, come rifinanziato ai sensi dell'articolo 1, comma 389, della legge di stabilità per il 2016 ed integrato con le eventuali economie derivanti dall'esercizio della seconda delega sul riordino delle prestazioni di natura assistenziale.

Quanto al secondo (lettera b)) e al terzo oggetto di delega (lettera c)), è prevista, per l'attuazione, una clausola di non onerosità, la quale specifica che, per i relativi adempimenti, le amministrazioni competenti provvedono attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane, finanziarie e strumentali già in dotazione.

In merito alla prima delega (comma 1, lett. a)), andrebbero chiarite le modalità attraverso le quali il Governo intenda assicurare la compatibilità del limite di spesa ivi previsto (di fatto, la dotazione del Fondo per la povertà) con le posizioni giuridiche soggettive che sorgerebbero in capo ai soggetti destinatari degli interventi di contrasto della povertà, dal momento che tali misure sono individuate come livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale.

Tale questione assume assoluto rilievo centrale per quanto attiene ai profili finanziari correlati al presente disegno di legge.

Le disponibilità, pari a 1,030 mld di euro per il 2017 e a 1,054 mld a decorrere dal 2018, vanno valutate rispetto alla presumibile platea individuata come composta da soggetti in stato di povertà.

In assenza di qualsiasi indicazione, si ricorda che l'ISTAT ha stimato l'insieme dei soggetti in povertà assoluta, nell'ultimo rapporto sulla povertà in Italia (14 luglio 2016), in circa 4.600.000 unità e in 1 milione e 582mila famiglie<sup>2</sup>.

Ipotizzando questa come la platea cui si applicherà la misura e dando per scontato che le finalizzazioni previste per il presente anno cessino di essere finanziate (non si avrebbe comunque un guadagno netto in termini di risorse per la finalità *de qua*, trattandosi di misure anch'esse volte sostanzialmente ad alleviare condizioni di

---

<sup>2</sup> Cfr. [La povertà in Italia](#), 14 luglio 2016.

bisogno economico) e che pertanto l'intero fondo sia dedicato alla misura universale in favore dei soggetti come sopra quantificati, si otterrebbe un importo medio unitario del beneficio pari a circa 230 euro annui a regime (circa 20 euro mensili). Ove si prenda a riferimento il numero di famiglie, il beneficio sarebbe pari a 660 euro annui. Peraltro la misura sarebbe anche più bassa perché dovrà soddisfare il criterio di delega di cui alla lettera *b*) del comma 2, per cui soltanto una parte delle risorse sarà destinata al beneficio economico mentre un'altra parte dovrà finanziare i servizi alla persona, assicurati dalla rete dei servizi e degli interventi sociali di cui alla legge n. 328 del 2000, mediante un progetto personalizzato.

Tuttavia, considerato il requisito della durata minima della residenza in Italia, previsto dalla lettera *c*) del comma 2, è ipotizzabile una riduzione della platea (perlomeno nei primi anni di applicazione della norma) determinata dall'esclusione della quota di stranieri<sup>3</sup> privi di un periodo minimo di residenza in Italia (che sarà fissato con il decreto delegato).

Pur riconoscendo che anche nell'ambito dei poveri assoluti come individuati dall'Istituto nazionale di statistica siano ipotizzabili (ed individuabili) differenze in termini di necessità economiche per raggiungere la capacità di ottenere il paniere minimo indispensabile e sia quindi possibile una graduazione della misura si osserva che lo stanziamento complessivo, rispetto alle esigenze di natura finanziaria, pone la necessità di calibrare molto attentamente il *quantum* e la distribuzione per fasce di reddito ISEE del beneficio (che sembra configurarsi a tutti gli effetti come oggetto di un diritto soggettivo), onde garantire il rispetto del limite di spesa.

Si ribadisce che vertendosi in materia di diritti soggettivi sarà fondamentale l'attenta determinazione della platea, della misura del beneficio economico e della componente di servizi alla persona.

Si ricorda che alla luce delle modifiche intervenute recentemente nella legge di contabilità in caso di sfioramento delle previsioni di spesa, non sono più previste le clausole di salvaguardia ma meccanismi di riduzione delle altre spese o di modifica legislativa<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> In base al citato rapporto dell'ISTAT sulla povertà in Italia l'incidenza della povertà assoluta nei nuclei familiari composti da soli stranieri raggiunge il 28% circa, contro il 4,4% dei nuclei composti di soli italiani e il 14,1% dei nuclei a composizione mista.

<sup>4</sup> In base alle nuove norme (art.17, co. 11-13), qualora siano in procinto di verificarsi scostamenti dell'andamento degli oneri rispetto alle previsioni, il Ministro dell'economia e delle finanze, in attesa delle misure correttive, sentito il Ministro competente, con proprio decreto, provvede, per l'esercizio in corso, alla riduzione degli stanziamenti iscritti nello stato di previsione del Ministero competente, nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti da oneri inderogabili. Qualora i suddetti stanziamenti non siano sufficienti alla copertura finanziaria del maggior onere, allo stesso si provvede, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, mediante riduzione degli stanziamenti iscritti negli stati di previsione della spesa, sempre nel rispetto dei vincoli di spesa derivanti oneri inderogabili. Gli schemi dei decreti di cui ai precedenti periodi sono trasmessi alle Camere per l'espressione del parere delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari, da rendere entro il termine di sette giorni dalla data della trasmissione. Gli schemi dei decreti sono corredati di apposita relazione che espone le cause che hanno determinato gli scostamenti, anche ai fini della revisione dei dati e dei metodi utilizzati per la quantificazione degli oneri previsti dalle predette leggi. Qualora le Commissioni non si esprimano entro il termine di cui al terzo periodo, i decreti possono essere adottati in via definitiva.

Con riferimento al concorso delle risorse dei Fondi strutturali europei, ove compatibili, previsto dal comma 2, lettera *e*), sarebbero utili prime informazioni sul volume di risorse che potrebbe effettivamente confluire, anche alla luce della scarsità complessiva di risorse già evidenziata.

In relazione poi ai controlli demandati all'INPS sulla verifica dei requisiti dei beneficiari si prende atto dei chiarimenti forniti circa la non onerosità della norma prevista dalla lettera *g*) del comma 2, in quanto rientranti nei controlli già ordinariamente svolti.

Con riferimento alla delega di cui al comma 1, lettera *b*), in generale i criteri di delega appaiono compatibili con il rispetto della clausola di invarianza finanziaria di cui al comma 6.

Tuttavia, in relazione alla possibilità che le risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale eventualmente non impegnate nell'esercizio di competenza siano utilizzate in quello successivo (articolo 1, comma 3, lettera *d*)), si evidenzia, come peraltro asserito anche dal rappresentante del Governo, che la disposizione potrebbe avere effetti onerosi in termini di cassa sul saldo del fabbisogno. Si ricorda in proposito che il prospetto riepilogativo allegato alla legge di stabilità scontava i medesimi effetti della norma sui diversi saldi di finanza pubblica.

La precisazione che tale meccanismo di conservazione delle risorse nell'anno successivo debba assicurare comunque il rispetto dei limiti annuali di spesa sembra peraltro annullare la portata applicativa della deroga. Sarebbe quindi opportuno un chiarimento sul significato complessivo della norma.

In merito alla delega di cui al comma 1, lettera *c*), concernente il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, andrebbe acquisita una conferma da parte del Governo circa l'effettiva operatività della citata clausola in considerazione della definizione dell'oggetto di delega nonché di taluni criteri direttivi dettati per l'esercizio della stessa.

Si segnala in primo luogo che, rispetto alla formulazione originaria della delega in questione, che prevedeva il "riordino della normativa in materia di servizi sociali", l'attuale formulazione prevede il "rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire sul tutto il territorio i livelli essenziali delle prestazioni", incrementando altresì il novero dei criteri di delega potenzialmente onerosi. Con riferimento alle attività previste dai criteri di delega (comma 4), la citata clausola di invarianza dispone che le amministrazioni provvedano agli adempimenti di competenza attraverso una diversa allocazione delle ordinarie risorse umane,

---

Nel caso di scostamenti non compensabili nel corso dell'esercizio con le misure citate, il Ministro dell'economia e delle finanze assume tempestivamente le conseguenti iniziative legislative. Per gli esercizi successivi a quello in corso, alla compensazione degli effetti che eccedono le previsioni si provvede con la legge di bilancio, adottando prioritariamente misure di carattere normativo correttive della maggiore spesa.

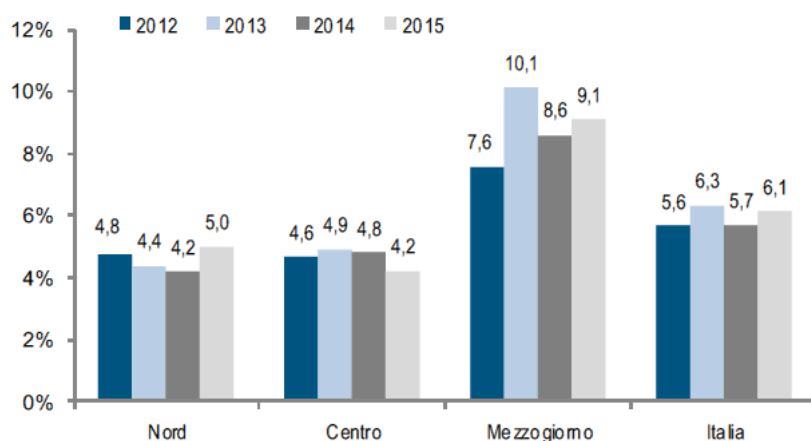
finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente. Pur riconoscendo che si tratta di attività di natura burocratica, di per sé prive di rilievo esterno alla P.A., certamente modulabili e non suscettibili di determinare l'insorgere di diritti soggettivi, appare comunque opportuna una conferma da parte del Governo circa l'effettiva possibilità che le amministrazioni interessate diano attuazione agli adempimenti di competenza, stante anche la loro numerosità, nell'ambito delle risorse disponibili ovvero attraverso la predetta riallocazione delle risorse, con specifico riferimento alle seguenti attività:

- funzionamento dell'organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali da istituire presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (articolo 1, comma 4, lettera *a*) e possibilità di costituire gruppi di lavoro finalizzati alla predisposizione di analisi e di proposte in materia di contrasto della povertà (comma 4, lettera *b*);
- svolgimento da parte del Ministero del lavoro del monitoraggio sull'attuazione della misure di contrasto della povertà, mediante la pubblicazione, con cadenza almeno annuale, degli esiti nel proprio sito internet (comma 4, lettera *c*);
- predisposizione di protocolli formativi e operativi da parte del Ministero del lavoro che agevolino le attività connesse all'attuazione della misura di contrasto alla povertà (comma 4, lettera *d*);
- rafforzamento del sistema informativo dei servizi sociali e del Casellario dell'assistenza, inclusa la sua integrazione con i sistemi informativi sanitari e del lavoro e di gestione delle prestazioni già nella disponibilità dei comuni e secondo ulteriori requisiti, introdotti dalle Commissioni di merito (articolo 1, comma 4, lettera *i*). Su tale questione l'ulteriore assicurazione del Governo circa la sostenibilità della misura a valere sulle risorse previste a legislazione vigente, effettuata richiamando la disposizione istitutiva del Casellario dell'assistenza e la relativa clausola d'invarianza finanziaria, sembra trascurare il dato di fatto che il criterio di delega in esame prevede un rafforzamento del sistema informativo e del Casellario, misura ulteriore rispetto all'istituzione del Casellario stesso nel 2010, sulla base della quale - si deve presumere - sono state calibrate le previsioni di bilancio;
- possibilità di costituire consorzi tra enti locali al fine della gestione associata dei servizi sociali, in deroga alla norma finalizzata al contenimento della spesa pubblica che prevede la soppressione dei consorzi tra enti locali di cui all'articolo 2, comma 186, lettera *e*, della legge n. 191 del 2009 (comma 4, lettera *g*) (l'obbligo per i comuni di adottare alcune misure di risparmio, tra cui la soppressione dei consorzi, consequenziali alla riduzione del contributo ordinario disposta dal comma 183 della medesima legge). Sul punto si evidenzia poi che l'ulteriore chiarimento fornito dal Governo appare una mera petizione di principio, che sembra contraddire *in re ipsa* l'appena citata disposizione, che alla soppressione dei consorzi tra enti locali ascriveva effetti

di risparmi di spesa, senza eccezioni correlate alla finalità dei consorzi stessi ed ovviamente con l'implicazione, logicamente desumibile, che se da una soppressione derivano risparmi di spesa, dall'istituzione di nuovi consorzi dovrebbero derivare nuovi oneri.

**APPENDICE - I dati sulla povertà in Italia secondo l'Istat**  
([Rapporto del 14 luglio 2016](#))

**GRAFICO 1. INCIDENZA POVERTÀ ASSOLUTA (FAMIGLIE) PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA**  
Anni 2012-2015, valori percentuali



**PROSPETTO 1. INDICATORI DI POVERTÀ ASSOLUTA PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (a)**  
Anni 2014-2015, valori in migliaia e percentuali

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
<b>MIGLIAIA DI UNITÀ</b>								
Famiglie povere	515	613	251	225	704	744	1.470	1.582
Famiglie residenti	12.292	12.301	5.292	5.302	8.184	8.185	25.768	25.789
Persone povere	1.578	1.843	658	671	1.866	2.084	4.102	4.598
Persone residenti	27.595	27.600	11.997	12.014	20.855	20.827	60.448	60.441
<b>COMPOSIZIONE PERCENTUALE</b>								
Famiglie povere	35,0	38,8	17,1	14,2	47,9	47,0	100,0	100,0
Famiglie residenti	47,7	47,7	20,5	20,6	31,8	31,7	100,0	100,0
Persone povere	38,5	40,1	16,0	14,6	45,5	45,3	100,0	100,0
Persone residenti	45,7	45,7	19,9	19,9	34,5	34,5	100,0	100,0
<b>INCIDENZA DELLA POVERTÀ (%)</b>								
Famiglie	4,2	5,0	4,8	4,2	8,6	9,1	5,7	6,1
Persone	5,7	6,7	5,5	5,6	9,0	10,0	6,8	7,6
<b>INTENSITÀ DELLA POVERTÀ (%)</b>								
Famiglie	19,3	19,6	16,3	13,2	20,0	19,9	19,1	18,7

(a) Per le variazioni statisticamente significative (ovvero diverse da zero) tra il 2014 e il 2015 si veda il prospetto 18.

**PROSPETTO 3. INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER AMPIEZZA, TIPOLOGIA FAMILIARE, NUMERO DI FIGLI MINORI E DI ANZIANI PRESENTI IN FAMIGLIA (a).** Anni 2014-2015, valori percentuali

	2014	2015
<b>AMPIEZZA DELLA FAMIGLIA</b>		
1	4,9	5,2
2	4,3	3,8
3	5,6	5,3
4	6,7	9,5
5 e più	16,4	17,2
<b>TIPOLOGIA FAMILIARE</b>		
Persona sola con meno di 65 anni	4,9	6,0
Persona sola con 65 anni o più	4,9	4,5
Coppia con p.r. (b) con meno di 65 anni	3,8	4,6
Coppia con p.r. (b) con 65 anni o più	3,5	2,7
Coppia con 1 figlio	5,0	4,9
Coppia con 2 figli	5,9	8,6
Coppia con 3 o più figli	16,0	13,3
Monogenitore	7,4	6,5
Altre tipologie (con membri aggregati)	11,5	13,6
<b>FAMIGLIE CON FIGLI MINORI</b>		
1 figlio minore	6,4	6,5
2 figli minori	9,0	11,2
3 o più figli minori	18,6	18,3
Almeno 1 figlio minore	8,4	9,3
<b>FAMIGLIE CON ANZIANI</b>		
1 anziano	5,1	4,7
2 o più anziani	4,0	3,4
Almeno 1 anziano	4,7	4,3

(a) Per le variazioni statisticamente significative (ovvero diverse da zero) tra il 2014 e il 2015 si veda il Prospetto 18.

(b) Persona di riferimento.

**PROSPETTO 4. INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER ETÀ DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO (a).**

Anni 2014-2015, valori percentuali

ETÀ DELLA PERSONA DI RIFERIMENTO	2014	2015
18-34 anni	8,3	10,2
35-44 anni	7,2	8,1
45-54 anni	6,0	7,5
55-64 anni	4,5	5,1
65 anni e più	4,7	4,0

(a) Per le variazioni statisticamente significative (ovvero diverse da zero) tra il 2014 e il 2015 si veda il Prospetto 18.

**PROSPETTO 7. INCIDENZA DI POVERTÀ ASSOLUTA PER PRESENZA DI STRANIERI IN FAMIGLIA E RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (a).**

Anni 2014-2015, valori percentuali

PRESENZA DI STRANIERI IN FAMIGLIA	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
Famiglie di soli italiani	2,3	2,4	3,2	2,4	7,9	8,3	4,3	4,4
Famiglie miste	*	13,9	*	13,9	*	15,2	12,9	14,1
Famiglie di soli stranieri	24,0	32,1	19,9	20,3	27,1	28,1	23,4	28,3

\*valore non significativo a motivo della scarsa numerosità campionaria.

(a) Per le variazioni statisticamente significative (ovvero diverse da zero) tra il 2014 e il 2015 si veda il Prospetto 18.





# Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

- Ago 2016 [Nota di lettura n. 143](#)  
A.S. 2500: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 giugno 2016, n. 117, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative in materia di processo amministrativo telematico" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 144](#)  
Schema di decreto legislativo recante riordino e definizione della disciplina processuale concernente tutte le tipologie di giudizi che si svolgono innanzi la Corte dei Conti, compresi i giudizi pensionistici, i giudizi di conto e i giudizi a istanza di parte (**Atto del Governo n. 313**)
- Set 2016 [Nota di lettura n. 145](#)  
Schema di decreto legislativo recante riordino delle disposizioni legislative vigenti in materia di incentivi fiscali, previdenziali e contributivi in favore delle imprese marittime (**Atto del Governo n. 321**)
- " [Elementi di documentazione n. 57](#)  
Vigilanza prudenziale degli enti creditizi (**Atto del Governo 325**)
- " [Elementi di documentazione n. 58](#)  
Informazioni chiave per prodotti d'investimento al dettaglio e assicurativi preassemblati (**Atto del Governo n. 326**)
- " [Elementi di documentazione n. 59](#)  
A.S. 2522: "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato e dei bilanci delle Amministrazioni autonome per l'anno finanziario 2016" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Elementi di documentazione n. 60](#)  
A.S. 2521: "Rendiconto generale dell'Amministrazione dello Stato per l'esercizio finanziario 2015 (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 146](#)  
A.S. 2404: "Ratifica ed esecuzione della Convenzione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo della Repubblica di Panama per evitare le doppie imposizioni in materia di imposte sul reddito e per prevenire le evasioni fiscali, con Protocollo aggiuntivo, fatta a Roma e a Città di Panama il 30 dicembre 2010" (Approvato dalla Camera dei deputati)
- " [Nota di lettura n. 147](#)  
Schema di decreto legislativo recante riordino delle funzioni e del finanziamento delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (**Atto del Governo n. 327**)
- " [Nota di lettura n. 148](#)  
Schema di decreto legislativo recante semplificazione delle attività degli enti pubblici di ricerca (**Atto del Governo n. 329**)
- " [Nota di lettura n. 149](#)  
Schema di decreto legislativo recante disciplina della dirigenza della Repubblica (**Atto del Governo n. 328**)
- Ott 2016 [Documentazione di finanza pubblica n. 14](#)  
Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2016 (**Doc. LVII, n. 4-bis**)
- " [Elementi di documentazione n. 61](#)  
Nota metodologica sui fabbisogni standard dei comuni delle Regioni a statuto ordinario (**Atto del Governo n. 341**)