

Relazione annuale CNEL sui servizi sociali e contrasto alla povertà

Roma, 28 novembre 2017



Executive summary.

La Relazione annuale del CNEL sui livelli e la qualità dei servizi offerti dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini, di cui all'art. 9 della legge 15/2009, quest'anno concentra l'attenzione su un tema particolarmente delicato dell'agenda del Parlamento e del governo e che riguarda i **servizi sociali e il contrasto alla povertà**.

Negli anni futuri il CNEL, con l'apporto di un network interistituzionale, proseguirà nel monitoraggio dei principali settori e comparti dei servizi e, ogni anno, svolgerà un approfondimento tematico specifico.

Con riferimento alla presente Relazione, si riportano di seguito alcune considerazioni di sintesi sui contenuti del Rapporto su Servizi sociali e contrasto alla povertà, i cui contributi sono stati elaborati in collaborazione con Istat, INAPP, IRS e ANPAL Servizi.

1. Quadro statistico su povertà e rischi sociali

In ambito internazionale il reddito disponibile aggiustato (aggiungendo al reddito lordo delle famiglie il valore dei servizi in natura forniti alle famiglie dalle Istituzioni pubbliche e senza fini di lucro) si attesta a 21.393 euro, leggermente inferiore alla media europea, pari a 21.653 euro, a parità di potere d'acquisto. Siamo al di sotto dei tre maggiori paesi dell'Unione (Francia, Germania, gran Bretagna), ma al di sopra di Spagna e Portogallo.

Il grado di disuguaglianza è decisamente più marcato: il rapporto tra il reddito del 20% più ricco della popolazione e quello del 20% più povero è pari nel 2015 a 5,8 in Italia, contro una media europea di 5,2. Soltanto Spagna, Grecia e Portogallo, insieme alla Bulgaria, Romania e ai tre paesi baltici, sono più diseguali dell'Italia.

La propensione al risparmio delle famiglie italiane nei primi due trimestri del 2017 è calata di un punto percentuale rispetto alla media del 2017: l'aumento dei consumi è stato realizzato, quindi, attraverso una significativa diminuzione della propensione al risparmio rispetto agli anni pre-crisi.

I dati del PIL pro-capite relativi al 2015 indicano per le regioni del Nord-ovest un valore quasi doppio (33,4 mila euro) rispetto a quello delle regioni del Mezzogiorno (17,8 mila). Una misura sintetica dell'evoluzione è fornita dal confronto dei differenziali tra ripartizioni misurate nel 2015 e nel 2011, prima della profonda crisi del biennio 2012/2013, quando il Pil per abitante del Nord-ovest era superiore del 23,1% rispetto a quello nazionale (+23,6% nel 2015), mentre nelle regioni meridionali era inferiore del 33,8% (-34,2% nel 2015).

Nel 2015, a fronte di un reddito disponibile pro capite pari a quasi 18 mila euro (17,7 mila euro) per l'Italia, si osserva un livello di circa 21 mila euro nel Nord-ovest (con un differenziale positivo del 18,7% rispetto alla media), contro un valore di 13,2 mila euro nelle regioni del Mezzogiorno (-25,7% rispetto al totale nazionale).

La soglia di povertà assoluta (corrispondente al costo di un paniere *minimo* di beni e servizi essenziali) varia in base alla dimensione della famiglia, alla sua composizione per età, alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza. Nel 2016, le famiglie in povertà assoluta erano circa 1 milione e 600 mila, pari al 6,3% del totale delle famiglie italiane. In queste famiglie ci sono oltre 4 milioni e 700 mila individui, il 7,9% per cento della popolazione. La distribuzione dei poveri assoluti non è omogenea nel territorio: poco più di due milioni vivono nel Mezzogiorno (43,0%) e circa 1 milione e 800 mila vivono al Nord (38,6%). Le restanti 870 mila persone risiedono invece nelle regioni del Centro (18,4%). Tra il 2008 e il 2016, il numero di poveri è aumentato in tutte le ripartizioni: l'aumento più consistente si è registrato nelle regioni del Centro Italia, dove il numero di poveri assoluti è quasi triplicato (da 316 mila a 871 mila individui, pari ad un aumento dell'incidenza da 2,8 a 7,3%) e nelle regioni del Nord, dove è cresciuto di 2 volte e mezzo (da 724 mila a 1 milione e 832 mila individui, pari ad un aumento dell'incidenza da 2,7 a 6,7%).

Il numero degli individui in povertà assoluta nelle regioni del Mezzogiorno, pur raddoppiando, è cresciuto relativamente meno rispetto alle altre ripartizioni (da 1 milione e 73 mila individui a 2 milioni e 38 mila, con un aumento dell'incidenza da 5,2 a 9,8%).

I dati maggiormente significativi sugli Indicatori sintetici del benessere equo e sostenibile (BES), inclusi dal 2016 tra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale, testimoniano che, in relazione all'indicatore livello di reddito e sua distribuzione, il Mezzogiorno è la ripartizione che nel periodo 2004-2015 mostra il peggioramento più rilevante (l'indice sintetico è sceso di 7 punti tra il 2008 e il 2013) ma è anche la ripartizione che tra il 2014 e il 2015 ha visto un miglioramento più marcato delle condizioni reddituali, frutto di un incremento dei redditi maggiore della media nazionale e, al contempo, di una riduzione consistente dell'indice di disuguaglianza, particolarmente rilevante in Campania ma anche in Calabria e Sicilia.

1.1. L'incidenza dell'intervento pubblico sulla distribuzione del reddito

Sul fronte della redistribuzione del reddito nel 2016, l'intervento pubblico, realizzato attraverso l'imposizione fiscale e contributiva ed i trasferimenti monetari, ha determinato una riduzione della disuguaglianza di 15,1 punti percentuali dell'indice di Gini: da un valore di 45,2 punti misurato sul reddito primario di mercato a uno di 30,1 in termini di reddito disponibile. Le pensioni e gli altri trasferimenti pubblici hanno avuto un impatto redistributivo di 10,8 punti, maggiore rispetto a quello determinato dal prelievo di contributi sociali e imposte (4,3 punti).

L'effetto redistributivo dei trasferimenti e del prelievo è relativamente più importante nel Mezzogiorno, dove determina una riduzione della disuguaglianza da 47,7 a 30,7 punti. In seguito all'intervento pubblico, il reddito disponibile nel Mezzogiorno è pari al 71% del lordo, contro il 68,3% nel Centro e il 67,4% nel Nord.

La progressività dell'imposta netta risulta più pronunciata per i redditi familiari medio-bassi, dai 20 ai 40 mila euro, che per quelli dai 40 ai 60 mila euro.

Il sistema di tasse e benefici, associato a bassi livelli di reddito familiare, determina per le fasce più giovani della popolazione un aumento del rischio di povertà: dopo i trasferimenti e il prelievo il rischio di povertà aumenta dal 19,7 al 25,3% per i giovani nella fascia dai 15 ai 24 anni di età e dal 17,9 al 20,2% per quelli dai 25 ai 34 anni.

Le tipologie familiari che il sistema di welfare tutela meno dal rischio di povertà sono i giovani che vivono da soli o in coppia senza figli e, inoltre, i monogenitori e le coppie con figli minori.

Le principali politiche redistributive del periodo 2014-2016 (bonus di 80 euro, aumento della quattordicesima per i pensionati e sostegno di inclusione attiva), hanno aumentato l'equità della distribuzione dei redditi disponibili nel 2016. Per effetto di tali politiche, l'indice di Gini è passato dal 30,4 al 30,1 e il rischio di povertà si è ridotto dal 19,2 al 18,4%.

1.2. Il Reddito di inclusione

Il beneficio sarà inferiore alle linee di povertà assoluta stimate dall'Istat per il 2016. Per esempio, considerando le diverse tipologie di famiglie con minori residenti nei centri delle aree metropolitane, l'importo massimo del Rei, in rapporto alle soglie di povertà assoluta, varia tra il 26 ed il 34% nel Nord e nel Centro e tra il 33 ed il 42% nel Mezzogiorno, dove i prezzi sono più bassi. Tali valori indicano che, nonostante la misura sia disegnata in modo appropriato, le risorse stanziare sono inferiori alla metà di quelle necessarie per portare le famiglie povere al di sopra della soglia di povertà assoluta.

2. *Welfare territoriale ed interventi socio-assistenziali*

2.1. Evoluzioni e criticità sul fronte dell'offerta di servizi

Se in precedenti edizioni del Rapporto CNEL si è descritto un sistema dell'assistenza relativamente poco capace di intercettare la domanda sociale e corrisponderle in modo efficace, bisogna ancora notare che lo stato di salute del welfare italiano nel periodo di coda della crisi risulta poco nitido. Tra gli elementi che concorrono a questa condizione di incerta definizione va ancora una volta menzionato il tendenziale assestarsi dell'offerta locale di interventi intorno a modelli di contenimento delle emergenze sociali più che di anticipazione delle stesse. Le variabili territoriali sono elementi di complicazione dello scenario: sullo sfondo permane un dato irrisolto di disomogeneità regionali consistenti, per quanto concerne sia le dotazioni di servizi alle persone che le effettive possibilità di accesso. I più recenti tra i dati disponibili a livello territoriale non contraddicono questo scenario: si noterà che permangono numerosi elementi di differenziazione, il primo dei quali concerne il volume delle risorse finanziarie a disposizione in rapporto al bacino demografico di riferimento. Al netto del fatto che Regioni a Statuto speciale e Province autonome del Nord sveltano in cima alla classifica per ampiezza dei plafond di riferimento, impressiona vedere che, con l'eccezione della Sardegna, tutte le ripartizioni meridionali sono ben lontane dall'assicurare ai propri residenti un valore di spesa pro capite comparabile con la media dell'intero Paese: e il dato della Calabria, il più scarso per l'ennesimo anno, corrisponde addirittura ad un quinto del corrispettivo nazionale.

Anche la distribuzione delle priorità relative alle aree di utenza mette in luce a livello regionale apprezzabili difformità. Il sostegno alle responsabilità familiari resta in tutte le ripartizioni l'obiettivo preminente per i servizi degli ee. ll., in continuità con quanto registrato già da qualche anno: le sole eccezioni regionali sono Sardegna (che concentra una quota maggiore sulla disabilità) e Friuli Venezia Giulia, dove le tipologie di utenza che hanno contato su volumi più consistenti sono in ordine di importanza disabili, anziani e famiglie. Sembra oggettivamente marginale in tutti i territori l'orientamento riferito ad immigrati e nomadi e soprattutto alle dipendenze, mentre in media vengono destinati al contrasto alla povertà solo otto euro su cento: ma rispetto a questa soglia si distinguono in positivo per questa voce particolarmente i comuni sardi, laziali e pugliesi.

Riguardo alle opzioni che nei vari aggregati geografici concernono profili gestionali, si può agevolmente cogliere –lasciando fuori i casi delle regioni speciali- come in ogni territorio resti appostata in via diretta sul Comune una quota indicativamente non inferiore ai due terzi del totale: tutte le altre fattispecie di enti gestori (quali aziende sanitarie, ambiti sociali, consorzi o anche comunità montane e associazioni di comuni) vengono ad intercettare volumi molto meno rilevanti, ma non per questo necessariamente poco significativi. Infatti diventa poi evidente la diversa caratterizzazione dei contesti regionali, che ad esempio in Piemonte, Liguria e Toscana privilegia la forma consortile, nel Veneto lascia immutato il rilievo storico della delega

assegnata alle aziende sanitarie, mentre responsabilizza maggiormente il livello di ambito in Friuli V.G., Campania e Molise; il peso delle comunità montane si apprezza solo per quelle valdostane ed abruzzesi, così come rilevano nei soli territori del Trentino A.A. e dell'Emilia Romagna le sperimentazioni affidate ad enti locali operanti in forma associata. Anche questi dati –che saranno in taluni casi condizionati da opzioni regolatorie effettuate dalla programmazione regionale- danno la misura della varietà relativa che le configurazioni dell'offerta locale di servizi sociali permettono di vedere.

2.2. Come cambia la governance del sistema: strategie di riordino degli interventi sociali e rafforzamento del coordinamento di cui alla legge-delega n.33/17 e al decreto legislativo n.147/17

Un intero Capo del d. lgs. n. 147 -il IV- viene dedicato al "Rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali": all'interno dello stesso vanno in particolare richiamati l'art. 21 e l'art.24, la cui rubrica rispettivamente corrisponde alla Rete della protezione e dell'inclusione sociale, ed al Sistema informativo unitario dei servizi sociali. Alla Rete (istituita presso il Ministero del Lavoro) compete l'elaborazione di tre diversi Piani (di durata triennale con aggiornamenti annuali), di cui uno direttamente mutuato dalla riforma quadro, ovvero il Piano sociale nazionale contemplato dalla legge 328 all'art.20, e due di carattere più specifico -concernenti gli interventi di contrasto alla povertà e la non autosufficienza- con l'obiettivo comune di programmare l'utilizzo delle risorse di cui ai rispettivi Fondi settoriali. La Rete inoltre ha la responsabilità dell'elaborazione di "linee di indirizzo negli specifici campi di intervento delle politiche afferenti al sistema degli interventi e dei servizi sociali", le quali "costituiscono strumenti operativi che orientano le pratiche dei servizi territoriali". La disposizione rivela un orientamento generale ad allargare l'arena del processo di programmazione nel campo dell'assistenza, rinviando ad un curioso mix di criteri che tiene insieme decisioni tecnico-economiche di rilievo formale (vedi allocazione delle risorse e quote di riparto di fondi nazionali) con riferimenti più astratti per così dire 'di metodo' ("ispirandosi a principi di partecipazione", "condivisione delle esperienze, dei metodi e degli strumenti di lavoro"). Ma se si dovesse segnalare specificamente un punto critico della definizione di questo organismo neo-istituito, si dovrebbe verosimilmente fare riferimento a quanto contemplato dall'art.21 al comma 4, ovvero la previsione di una articolazione della Rete "in tavoli regionali e a livello di ambito territoriale": si configura cioè una moltiplicazione dei momenti di consultazione (naturalmente con l'obiettivo della "condivisione delle scelte programmatiche e di indirizzo, nonché del monitoraggio e della valutazione territoriale in materia di politiche sociali") che rischia di espandere oltre misura quella frammentazione che rappresenta un limite conclamato delle logiche di azione dei nostri servizi.

Un'infrastruttura che riporta ad un'esigenza conoscitiva sicuramente importante è invece quella che viene descritta dall'art. 24 del decreto, ovvero il Sistema informativo dei servizi sociali, che in questo testo acquisisce la qualifica di "unitario". Si articola in diverse componenti: Sistema informativo dell'ISEE, Banche dati delle prestazioni sociali, delle valutazioni e dei progetti personalizzati, dei servizi attivati, ed infine delle professioni e degli operatori sociali. Qui il criterio che genera queste partizioni e che comunque dovrebbe escludere eventuali sovrapposizioni desta qualche perplessità, e non pare poter fugare del tutto l'impressione di una qualche ridondanza delle articolazioni. Il testo della norma dichiara "soppressi" due illustri antecedenti citati nel nostro ordinamento, come il casellario dell'assistenza di cui alla legge n. 122/2010 ed il sistema che con analoga denominazione la legge 328 contemplò fin dal 2000 e che finora non era realmente stato attuato.

2.3. Lo snodo problematico degli ambiti territoriali

In moltissimi punti del decreto attuativo della delega si definiscono compiti rilevanti per gli ambiti territoriali sociali. Mentre rappresentano l'unità di rilevazione del sistema dell'offerta di servizi, assicurando così una "compiuta conoscenza" dell'organizzazione e delle caratteristiche dei servizi attivati e del lavoro professionale che vi viene impiegato, essi sono pure materialmente richiamati come livello pertinente per l'accesso al Rel e la correlata azione di consulenza ed orientamento; per l'operatività delle equipe

multidisciplinari; per la messa a punto di campagne informative volte a diffondere la conoscenza della nuova misura tra i potenziali beneficiari; per la verifica dei requisiti previsti dalla concessione dell'aiuto; per l'azione coordinata dei comuni; per i flussi informativi con INPS e centri per l'impiego su cui possono basarsi rideterminazioni e deroghe del Piano nazionale per la lotta alla povertà; per l'imputazione di meccanismi premiali che sostengono forme di gestione associata dei servizi; per il coinvolgimento del terzo settore, del partenariato sociale e della comunità territoriale; per la valutazione del Rel; e naturalmente per la precitata articolazione dei "tavoli" della Rete della protezione e dell'inclusione sociale.

Questo livello organizzativo-funzionale che deriva da un 'ritaglio amministrativo' istituito dalla legge 328 viene evidentemente trattato nella riforma alla stregua di uno snodo cruciale per il conseguimento degli ambiziosi obiettivi fissati dal legislatore. Ma se si riprendono alcune indicazioni relative ad una rilevazione conclusa nell'estate scorsa su un ampio campione di ambiti (332), si notano diverse criticità. Poco meno della metà dei casi denuncia di non avere potuto fare leva per la gestione SIA su accordi o protocolli di collaborazione di sorta. Soprattutto in campi complementari al sostegno al reddito si registrano forti differenze tra territori: la cooperazione con i servizi per l'impiego risulta manifestare una qualche effettività in media solo per un ambito su quattro, ma a Sud questa incidenza si abbatte vistosamente. Va ricordata pure l'insufficiente dotazione di tecnologie ed il deficit di professionalità del ramo (assistenti sociali per primi); la somma di questi vari fattori associa agli ambiti delle regioni meridionali, dove è più scarsa la possibilità di economie di scala ma è più estesa la platea di richiedenti, uno scenario in cui energie e mezzi finiscono per essere concentrati sulle garanzie di accesso alle prestazioni monetarie piuttosto che sui servizi di accompagnamento. Se è vero che nel disegno del decreto legislativo n. 147 questi livelli rappresentano uno snodo cruciale, è altrettanto vero che si tratta di uno snodo problematico, e che forse il legislatore ha sottostimato le caratteristiche effettive dei contesti in cui la riforma andrà a concretizzarsi. La sovraesposizione di questo 'ritaglio amministrativo' produce maggiori oneri di apprendimento per configurazioni organizzative tuttora segnate da elementi di debolezza; e una volta di più, lo scenario della possibile attuazione si complica in ragione delle differenze tra territori.

3. Misure di sostegno al reddito e contrasto alla povertà: evoluzione e sostenibilità organizzativa

L'Italia si è sempre distinta per l'assenza di una misura universalistica di contrasto alla povertà e per la presenza di una serie di interventi frammentati, stratificati nel corso degli anni e caratterizzati da un forte sbilanciamento dei trasferimenti monetari sui servizi alla persona. Il tentativo di introdurre un reddito minimo nazionale, da generalizzarsi dopo un'adeguata sperimentazione, come noto è fallito anni fa.

Le misure più tradizionali e finanziariamente più consistenti di integrazione dei redditi delle famiglie (integrazione al minimo, pensione e assegno sociale) continuano ad essere configurate in modo da privilegiare nella distribuzione delle risorse e nella selezione dei beneficiari la compresenza della condizione di deprivazione (misurata peraltro secondo criteri differenti), dell'anzianità anagrafica e di un precedente stato occupazionale, lasciando scoperte ampie quote di popolazione. Altre misure più recenti, come l'assegno al terzo figlio, la carta acquisti ordinaria, i bonus gas ed energia, hanno una consistenza finanziaria molto esigua e continuano a privilegiare un approccio di tipo riparativo-assistenziale.

Una seppur timida svolta nelle politiche di contrasto alla povertà si profila a livello nazionale, solo nel 2012, con il decreto "Semplifica Italia" (decreto legge 5/2012) che introduce la sperimentazione della nuova *Social Card* nelle 12 città. Le risorse sono ancora esigue, i beneficiari raggiunti decisamente al di sotto delle aspettative e consistenti i ritardi e le difficoltà organizzative, ma l'impostazione è nuova e ambiziosa con l'abbinamento di un trasferimento monetario a progetti di attivazione e presa in carico dei beneficiari. Intanto il progressivo e preoccupante intensificarsi del fenomeno, la maggior attenzione dell'Europa alla dimensione sociale ed il costituirsi dell'Alleanza contro la povertà, contribuiscono a rendere il tema sempre più presente anche nel dibattito scientifico e nell'agenda politica.

Negli ultimi due anni il fermento normativo in materia di povertà non ha precedenti. A partire dalla Legge di Stabilità 2016, con il DDL Delega Povertà il Governo inaugura una nuova fase di *policy*, finalizzata al riordino delle prestazioni e del sistema di interventi per il contrasto alla povertà, istituisce un apposito Fondo ed estende a tutto il territorio nazionale la *Social Card* sperimentale, ribattezzata SIA (Sostegno all'Inclusione Attiva) ed ampiamente modificata nella sua configurazione originaria. Ad una prima fase attuativa tra il settembre 2016 e l'aprile 2017, ne segue una seconda che ne 'allarga le maglie' rendendo i criteri di accesso meno selettivi. La sperimentazione del SIA si è conclusa il 31 ottobre 2017 come possibilità di richiederne l'accesso, ma il beneficio è ancora attivo, fino al naturale esaurimento dei 12 mesi, per quanto riguarda i nuclei in carico.

Il DDL Delega al Governo viene definitivamente approvato nel marzo del 2017 ma l'ampio riordino delle prestazioni e degli interventi assistenziali viene ridimensionato durante l'iter parlamentare e la Legge Delega si concentra soprattutto sulla nuova misura di contrasto alla povertà. A metà settembre viene emanato il decreto delegato n. 147 che rende attuativo il Reddito di Inclusione a partire dal 1° dicembre. Si tratta di un risultato comunque molto rilevante per l'Italia, che per la prima volta finalmente si dota di una misura strutturale di contrasto alla povertà, seppur ancora categoriale e dall'importo del contributo decisamente esiguo. Il DDL di Bilancio attualmente in discussione all'articolo 25 ne prevede già l'estensione, rendendola universalistica a partire dal luglio 2018 ed aumentandone l'ammontare del beneficio. Il Piano Povertà previsto all'interno del decreto potrà estendere ulteriormente la configurazione del REI.

Evidentemente l'impalcatura è ormai realizzata e, rispetto a qualche anno fa, la strada è ormai tracciata nella direzione di una misura di reddito minimo a livello nazionale, seppur l'opportunità di un riordino complessivo dell'insieme di prestazioni esistenti è di fatto venuta meno. Ma per garantirne l'efficacia in termini di reale fuoriuscita dal bisogno dei nuclei a cui si rivolge è necessario, oltre che incrementarne la dotazione finanziaria e perfezionarne la configurazione verso una maggiore capacità selettiva e distributiva, anche tenere conto e superare le criticità attuative già rilevate con le misure precedenti. *Social Card* sperimentale e SIA hanno rappresentato un utile banco di prova per i territori per sperimentarsi nel consolidamento di forme di *governance* locali per il contrasto alla povertà, così come per la messa a punto di forme organizzative funzionali alla gestione delle prese in carico dei beneficiari, ma hanno anche evidenziato inadeguatezze strutturali in termini di capacità amministrativa, di infrastrutturazione dei servizi, di regolamentazione del sistema e di integrazione tra i soggetti a vario titolo coinvolti nell'attuazione. E' da queste risultanze che occorre ripartire per mettere in campo azioni di rafforzamento dei servizi, di accompagnamento e regolazione della messa in opera e di ricomposizione delle risorse, degli interventi e degli attori che insieme al REI si rivolgono alle marginalità. Solo così si potrà pervenire ad una strategia di contrasto alla povertà unitaria, generativa e davvero efficace.

4. *Infrastrutturazione sociale e strumenti delle reti interistituzionali*

4.1. Il nuovo ISEE inteso come LEP

Pare utile evidenziare alcuni snodi connessi all'utilizzo dell'ISEE, con particolare riferimento al REI ed in genere alle prestazioni a contrasto della povertà, con lo scopo di suggerire punti di attenzione sugli esiti finali del test dei mezzi. Può essere utile farlo sintetizzando almeno due obiettivi dell'ISEE, e relativi risultati e questioni aperte.

A) Un obiettivo dell'ISEE era di introdurre una modalità di valutazione della condizione economica tendenzialmente identica in tutto il paese, ed un risultato è la natura di "livello essenziale" dell'ISEE ne rende obbligatorio l'utilizzo. Restano aperti almeno questi nodi:

- Va registrato un grande ritardo nell'applicazione diffusa dell'ISEE, poiché in molti enti erogatori locali a tutt'oggi non è normato o completato il suo utilizzo. E molte regioni non hanno adottato sul tema disposizioni per promuovere uniformità tra gli enti gestori locali;
- Sono presenti notevoli diversità nelle modalità di uso dell'ISEE, ossia su come passare dal valore dell'indicatore alla definizione dei beneficiari, degli importi da erogare, delle contribuzioni da pagare. Anche perché tramite queste modalità molti enti erogatori hanno tentato tentano di ridurre le possibili criticità descritte al successivo punto B).

B) Un obiettivo dell'ISEE era di considerare come componenti della condizione economica sia i redditi (flusso) sia i patrimoni mobiliari ed immobiliari (stock), ossia di intercettare in tutte le sue componenti la disponibilità di mezzi economici della famiglia. Un risultato è che il meccanismo di calcolo dell'ISEE incorpora questi obiettivi. Tuttavia restano problemi connessi al fatto che il solo valore finale dell'ISEE rischia di non rappresentare in modo adeguato le risorse economiche che il nucleo ha effettivamente a sua disposizione, ossia di "non misurare sempre bene la povertà", perché:

- i redditi entro l'ISEE sono al lordo dei contributi fiscali (e includono risorse delle quali i pensionati e i lavoratori dipendenti non dispongono);
- i redditi ed i patrimoni dell'ISEE non sono quelli posseduti al momento della prestazione, ma anche molto tempo prima e dunque al momento della richiesta di prestazione il nucleo familiare può avere mutato (in più o in meno) queste disponibilità;
- il valore dell'ISEE può essere elevato anche solo a causa di patrimoni mobiliari che possono non essere monetizzabili, ossia trasformabili in risorse utili per il nucleo.

Le modifiche all'ISEE previste nel D.lgs. 147/2017 potranno attenuare il secondo problema (perché i redditi considerati nell'ISEE diventeranno più vicini a quelli del momento della richiesta di prestazione, non più del secondo anno precedente la DSU -Dichiarazione Sostitutiva Unica - ma di quello precedente) e solo in parte l'ultimo snodo, perché è previsto (ma unicamente per accedere al REI) che il nucleo familiare debba possedere oltre ad un valore ISEE inferiore ad una soglia (6.000 euro) anche un valore ISRE (ossia la componente dell'ISEE che riguarda solo i redditi e non i patrimoni) inferiore a 3.000 euro. Tuttavia resta aperto il tema di come far in modo che l'ISEE catturi meglio la condizione economica del nucleo al momento della DSU (e dunque della prestazione), e non di momenti precedenti.

Una possibile iniziativa sul punto potrebbe consistere nel prevedere che l'archivio che presso l'Agenzia delle Entrate documenta tutti i rapporti finanziari immetta in automatico entro le DSU gli importi dei patrimoni mobiliari posseduti quando la si presenta. Merita rilevare che proprio per poter considerare redditi dei richiedenti vicini al momento della prestazione (o percepiti dopo di essa) che non sono catturati dall'ISEE, il decreto che attiva il REI (il D.lgs. 147/2017) prevede che le persone del nucleo con redditi da lavoro non inclusi nell'ISEE li comunichino all'INPS, sia al momento della richiesta del REI che durante la sua fruizione.

4.2. Ruolo dei Servizi all'Impiego nella gestione del Reddito di Inclusione

Il Decreto legislativo del 15 settembre 2017 n. 147 istituisce il *Reddito di Inclusione (REI)* quale misura unica di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale a livello nazionale, misura che si colloca all'intersezione tra politiche del lavoro e politiche sociali. I Servizi per l'impiego rivestono pertanto un ruolo centrale nella rete dei servizi per la presa in carico integrata e saranno chiamati fin dai prossimi mesi a concorrere alla progettazione e all'implementazione delle misure di coordinamento territoriale necessarie all'attuazione del dispositivo. Quantificare la platea dei potenziali beneficiari di *REI* destinati a rivolgersi al sistema dei Cpl, ricostruire il numero di coloro che hanno già avuto un contatto con questi, nonché stimare l'impatto sul sistema pubblico per il lavoro, considerandone la dotazione di personale, appare dunque utile per comprendere le eventuali criticità che l'intera rete dei servizi potrebbe trovarsi a fronteggiare.

Nella "Relazione tecnica di accompagnamento allo Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà" – sulla base dei dati del sistema informativo ISEE – in sede di prima applicazione del *Reddito di Inclusione*, è riportata la stima del numero di famiglie potenzialmente beneficiarie; tale stima è pari a 500 mila unità¹.

¹ Si veda a tal proposito la "Relazione tecnica di accompagnamento allo Schema di Decreto Legislativo recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà" del 9 giugno 2017. Nella suddetta "Relazione", sulla base delle dichiarazioni a fini ISEE (DSU) relative all'annualità 2016, è stimata una platea di famiglie potenzialmente eleggibili pari ad oltre 657 mila unità. Tuttavia, nella medesima "Relazione tecnica" si osserva che tra questi nuclei, ve ne sono alcuni che già percepiscono redditi (al netto di franchigie e detrazioni ISEE) e trattamenti assistenziali (esclusa

In questa sede si è tentato di ricostruire tale platea a partire dall'*Indagine sul reddito e le condizioni di vita (IT-SILC)* dell'Istat relativa all'anno 2015 (*ultimo disponibile*). Nello specifico, utilizzando le informazioni presenti, è stato possibile giungere ad una valutazione del reddito complessivo delle famiglie, del loro patrimonio immobiliare e mobiliare.

Secondo le nostre stime, il numero di famiglie complessivamente eleggibili al godimento della misura di lotta alla povertà, considerando i criteri previsti dalla legislazione vigente, risulterebbe dunque pari a poco più di 500 mila unità, per un totale di 1,7 milioni circa di individui, di cui poco meno di 600 mila al di sotto dei 16 anni.

Distribuendo sul territorio nazionale il numero di famiglie che potrebbero accedere al *REI*, si osserva una geografia che ricomponne il disagio delle famiglie italiane su un asse che, solo in parte, rispecchia la strutturale polarizzazione tra il Mezzogiorno e il Centro/Nord.

Al di là dei numeri assoluti, quantunque si rilevi come ben il 5,8% dei nuclei familiari della Campania, così come il 5,7% delle famiglie della Sicilia, il 3,7% della Puglia, il 3,4% della Calabria e il 3,2% della Sardegna, sia in una condizione di disagio socio-economico tale da rientrare nel potenziale bacino in possesso dei requisiti previsti dalla normativa, si ravvisano anche regioni centro-settentrionali con valori ben al di sopra del dato medio nazionale. E' questo il caso dell'Umbria (4,1%) e della Liguria (3,1%), le cui quote di famiglie che potrebbero accedere al *REI*, sono al di là della soglia del 2,6%. Di contro, sola una piccola parte dei nuclei familiari residenti nelle Regioni del nord-est si trova nelle medesime condizioni. In Emilia Romagna, Trentino Alto Adige, Veneto e Friuli Venezia Giulia, infatti, l'incidenza non raggiunge l'1,0%.

Per rispondere alla domanda relativa alla numerosità della platea che potrebbe rivolgersi al sistema dei Centri pubblici per l'Impiego, è necessario concentrare l'attenzione sugli individui che appartengono all'insieme delle famiglie in possesso dei requisiti previsti per richiedere il *Reddito di Inclusione*.

Escludendo i soggetti già in possesso di un'occupazione e selezionando una parte degli inattivi potenzialmente "riattivabili", unitamente alle persone in cerca di lavoro, l'insieme degli individui in età da lavoro (16-64 anni) appartenenti a famiglie in possesso dei requisiti per accedere al *Reddito di Inclusione* e potenziali utenti dei Centri per l'Impiego, è stimabile in poco meno di 335 mila unità. Di questi, una piccola parte ha già avuto un'interazione recente con il sistema dei Servizi per l'Impiego. Si tratta di 90 mila individui, il 27,3% delle 335 mila persone sopra individuate.

Tuttavia, per poter fornire una risposta più accurata è necessario considerare, anche: a) le persone in cerca di occupazione (tra i 16 e i 64 anni) che in generale dichiarano di aver avuto un contatto con un Cpl nel corso dell'ultimo mese; b) il numero dei dipendenti dei Centri. I primi, circa 376 mila, rappresentano una platea di utenti, stimata ricorrendo all'*Indagine sulle Forze Lavoro* di Istat, che approssima la pressione che mediamente in un mese i disoccupati, per qualsivoglia necessità, esercitano sul sistema dei Servizi pubblici per il lavoro². Infatti, il rapporto tra la suddetta popolazione e il numero dei dipendenti dei Centri costituisce un utile valore di riferimento. A costoro debbono essere inoltre aggiunti gli utenti potenziali, sopra definiti, appartenenti a nuclei in possesso dei requisiti per godere del *REI*, al netto di quanti hanno già avuto un contatto con un Cpl (come si è visto circa 90 mila unità).

l'indennità di accompagnamento) tali da essere complessivamente superiori al beneficio massimo: a tali nuclei, il *REI* non è concesso. Depurando pertanto il potenziale insieme più largo in possesso dei requisiti economici e di composizione del nucleo familiare, il totale di nuclei beneficiari del *REI* stimato nella suddetta "Relazione tecnica", è pari a 500 mila unità circa.

² La scelta di stimare la platea delle persone in cerca di occupazione che ha avuto un contatto con un Centro per l'Impiego da meno di un mese, ricorrendo all'*Indagine sulle Forze Lavoro 2015* (sezione G del Questionario di rilevazione, domande G_1 e G_3) e non a *IT-SILC 2015*, si spiega in ragione del fatto che con la prima è possibile quantificare con maggior accuratezza il numero di disoccupati che mediamente si recano presso un Cpl non solo per cercare un'occupazione, ma anche per adempiere ad alcune azioni amministrative quali, ad esempio, effettuare l'iscrizione, effettuare per la prima volta o rinnovare la dichiarazione di disponibilità al lavoro, ovvero ricevere un'offerta di tirocinio o un'offerta di partecipazione ad un corso di formazione professionale, etc.; tutte azioni che impattano sulle capacità gestionali dei Cpl, le cui funzioni non si limitano alla sola attività di *job matching*.

Se mediamente in un mese per ogni unità di personale dei Centri si rilevano 42,8 disoccupati, è possibile stimare un numero medio di utenti aggiuntivi per dipendente – esclusi quanti tra coloro che appartengono ai nuclei eleggibili al godimento del dispositivo, hanno già contatti abituali con i servizi per il lavoro – pari a 27,7, ovvero la popolazione degli utenti crescerebbe del 64,7%, qualora tutti gli aventi diritto si recassero presso un qualsiasi punto della rete dei servizi per richiedere una politica attiva.

Tali valori assumono grandezze diverse da territorio a territorio. Nelle stesse Regioni del Mezzogiorno, per le quali si osservano alte incidenze del numero di famiglie in possesso dei requisiti previsti per accedere al *REI*, l'incremento è rilevante. In Campania, ad esempio, il numero medio di utenti aggiuntivi per operatore dei Cpl è pari a 97,0, per un incremento della platea potenziale di utenti pari a +280,3%. Aumenti rilevanti si rilevano anche in Lombardia (numero medio di utenti aggiuntivi per dipendente pari a 45,2), in Sicilia (34,6), Puglia (34,1), Molise (26,5), Abruzzo (26,5), Calabria (25,5). Unica Regione per la quale non si ravvisano incrementi è l'Umbria³.

In sintesi, tenendo conto delle stime effettuate e nell'ipotesi (massima) che tutti i soggetti in possesso dei requisiti previsti dal *REI* richiedessero un intervento di politica del lavoro, la tenuta della rete dei Servizi pubblici sarebbe potenzialmente sottoposta ad una pressione difficilmente gestibile, soprattutto in alcune aree del Paese. In tal senso è opportuno ricordare che il "Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro" – predisposto congiuntamente dall'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL) e dalle Regioni come previsto dal D. Lgs. 150/15 – prevede il rafforzamento dei Servizi per l'impiego, con l'obiettivo di immettere nei Centri sia personale aggiuntivo per l'attività ordinaria, che ulteriori operatori dedicati alle azioni relative all'inclusione sociale.

³ Il numero medio di utenti aggiuntivi per dipendente dei Cpl della regione Umbria è pari a 0 in virtù del fatto che, dalle elaborazioni condotte sulla base dati Istat *IT-SILC 2015*, tutti gli utenti potenziali appartenenti a famiglie in possesso dei requisiti per richiedere il *REI*, sono individui in cerca di occupazione che già si sono rivolti ad un Centro per l'Impiego nell'ultimo mese.