

Audizione presso le Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali) della Camera dei deputati

Esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà (Atto n. 430).

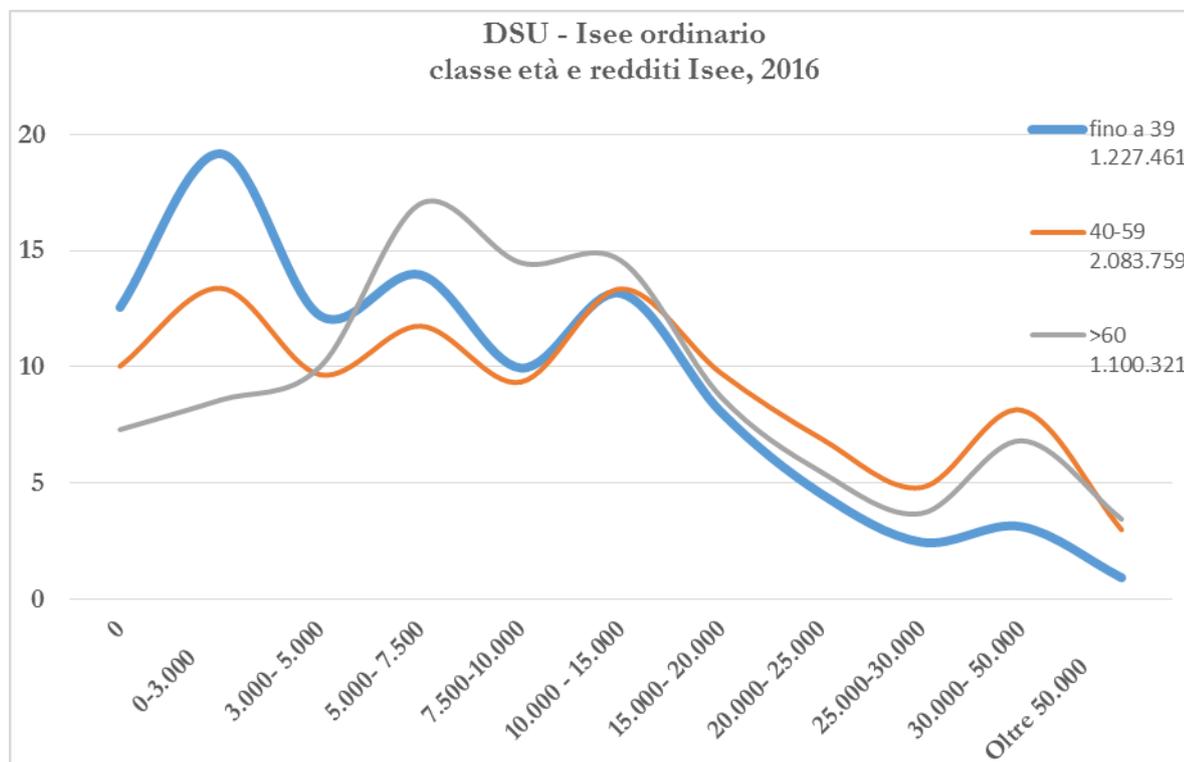
Relazione del presidente dell'Inps, Tito Boeri

27 luglio 2017

Dopo anni di forte crescita, la povertà in Italia nel 2016 sembra essersi stabilizzata a livelli molto alti in termini di comparazioni internazionali oltre che in termini assoluti, con più di 4 milioni e mezzo di persone coinvolte. Questo quanto ci dicono le stime più recenti della povertà, basate sui consumi delle famiglie. Per le fasce di popolazione più giovani, tuttavia, la povertà continua, inesorabilmente, ad aumentare.

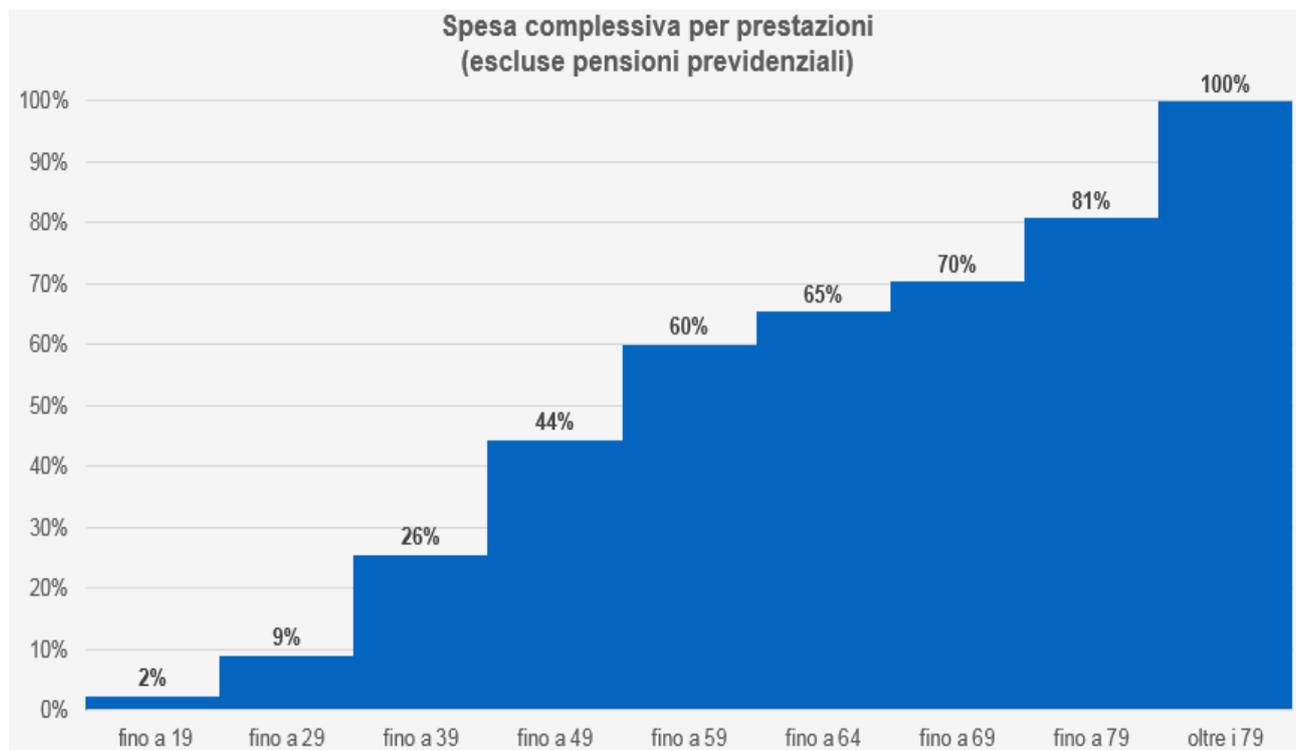
Il profilo generazionale della povertà diventa così sempre più marcato: gli indicatori sono significativamente e persistentemente più alti per chi ha meno di 35 anni, e sono stati costantemente in crescita negli ultimi 10 anni. Al contrario, tra gli individui con più di 65 anni la quota di chi si trova in condizione di povertà è diminuita in questo periodo.

I dati Inps sulla distribuzione delle dichiarazioni Isee per fasce di reddito equivalente e per età confermano questi profili. Le DSU con persona di riferimento più giovane sono sempre concentrate sui valori più bassi. Prendiamo gli Isee ordinari: quelli che hanno come persona dichiarante un individuo con meno di 39 anni mostrano per quasi il 50% redditi fino a 6.000 euro; nel caso degli ultra 60enni, solo il 33% dei dichiaranti è sotto questa soglia.



Il nostro sistema di protezione sociale ha contenuto per gli ultra65enni, ma solo per loro, il rischio di povertà anche nella fasi più acute della crisi. La nostra spesa sociale è sempre più squilibrata a sfavore delle giovani generazioni. Se guardiamo all'insieme delle prestazioni, solo il 4% va a chi ha meno di 40 anni. Anche concentrandosi sulla sola spesa non pensionistica (che peraltro contiene al suo interno molte componenti di tipo assistenziale), gli ultra 65enni assorbono quasi un terzo in più di risorse di chi ha meno di 40 anni (35% contro il 26 %). Pro capite, abbiamo che agli ultra 65enni vanno mediamente circa 1.200 euro, mentre agli under 39 meno di 500 euro.

LA DISTRIBUZIONE DELLA SPESA PER PRESTAZIONI PER FASCIA DI ETÀ



Non c'è bisogno di adottare misure circoscritte ai più giovani per riequilibrare la nostra spesa sociale tra generazioni. Basterebbe introdurre e finanziare adeguatamente misure di contrasto alla povertà che selezionino i beneficiari in base unicamente al loro reddito e patrimonio.

Lo schema di decreto legislativo sottoposto al vaglio di questa Commissione presenta l'innegabile vantaggio di tentare il riordino della disciplina di tutte le prestazioni finalizzate al contrasto alla povertà che nel tempo si sono succedute (SIA, ASDI, Carta Acquisti). Il REI, Reddito di Inserimento, destinato a prendere forma nel 2018, è sicuramente un passo in avanti rispetto alle tante misure parziali introdotte negli ultimi anni.

L'Inps è pronto, come richiesto dal decreto, ad essere l'amministrazione centrale che seleziona, in collaborazione coi Comuni, i beneficiari. Bene che questa selezione venga operata da chi paga, non dalle amministrazioni locali. In termini di incentivi, la combinazione peggiore è sempre rappresentata da un'amministrazione decentrata e da un finanziamento centralizzato dei trasferimenti sociali. Quando il governo centrale paga a piè di lista le spese dei programmi sociali locali, le amministrazioni decentrate non vengono incentivate a comportamenti fiscali responsabili, trattandosi di risorse non proprie. L'Inps è un'amministrazione centrale e al tempo stesso ramificata sul territorio per poter lavorare fianco a fianco

coi Comuni. Giusta allora la divisione del lavoro fra chi concede il sussidio e ne assicura il pagamento sulla base di criteri uniformi a livello nazionale, cioè l'Inps, e chi, invece, offre servizi reali di attivazione a livello locale, come i Comuni.

Tuttavia il REI è ancora troppo poco finanziato per riuscire a portare persone con redditi molto bassi al di sopra della linea di povertà. Basti pensare che il beneficio massimo per un nucleo di un solo componente è di 187,50 euro al mese quando la soglia di povertà nei centri urbani del Nord è stimata al di sopra degli 800 euro al mese.

Lo schema di decreto legislativo viene, inoltre, a porre in essere una misura relativamente complessa sotto il profilo gestionale, e gravosa per i cittadini in termini di adempimenti necessari per accedere alla prestazione e conservarne il godimento.

In linea generale, si rilevano tre punti di maggiore criticità:

- 1) Il coinvolgimento di un eccessivo numero di soggetti nella gestione della prestazione;
- 2) La presenza di molte condizioni categoriali con conseguente frammentarietà nelle condizioni di accesso;
- 3) Le difficoltà di compilazione della domanda, da parte dell'utenza, di verifica del rispetto delle condizioni categoriali, da parte dell'Inps.

La pluralità di soggetti coinvolti

Per quanto riguarda il primo aspetto, il coinvolgimento di una pluralità di soggetti, rischia di vanificare il ruolo dell'Inps come ente concessore, nonché di allungare i tempi di istruttoria e di messa in pagamento della misura.

Un primo punto di criticità è rappresentato dalla fase di presentazione delle domande, che avviene per il tramite dei comuni o degli ambiti territoriali, i quali successivamente le trasmettono all'Istituto. La complessa fase dell'istruttoria, inoltre, è in parte in capo all'ente locale ed in parte all'Istituto, con inevitabile frammentazione delle attività.

Anche la fase dell'erogazione del beneficio economico, che avviene attraverso una carta elettronica prepagata, gestita da Poste italiane, presenta potenziali criticità per l'utenza, già evidenziate nel corso degli anni per le misure che prevedono analoghe modalità di pagamento (SIA e carta acquisti). Accade sovente, infatti, che all'accoglimento della domanda non segua l'immediato rilascio della carta prepagata, o che nel corso dell'erogazione vi siano problemi di accredito. In questi casi l'utenza si rivolge generalmente all'Istituto, che però non ha diretta possibilità di intervento.

Singolare inoltre che, nel momento in cui la misura nazionale sgrava i Comuni di oneri in passato loro assegnati spesso in modo esclusivo, contribuisca a coprire con risorse proprie i costi dei servizi precedentemente forniti a livello locale. Non si capisce soprattutto perché una quota così rilevante delle risorse stanziata a livello nazionale debba andare ai cosiddetti ambiti territoriali locali. L'art. 7, infatti, destina ai comuni e agli ambiti territoriali ingenti risorse a carico del Fondo Povertà (262 milioni di euro nel 2018 e 277 milioni di euro a decorrere dal 2019) per l'avvio di tutte le attività connesse alla presa in carico dei nuclei destinatari del Rel. La disposizione, peraltro, non sembra prevedere alcun obbligo di rendicontazione relativo al loro utilizzo.

Eccessiva numerosità e frammentarietà delle condizioni di accesso

Il REI è ancora una misura basata su condizioni categoriali arbitrarie: presenza in famiglia di un componente minore oppure di una persona con disabilità, di una donna in gravidanza o di un disoccupato con più di 55 anni. Queste condizioni contribuiscono a contenere la spesa, ma possono finire per escludere molte persone bisognose di aiuto. L'obiettivo, invece, deve essere quello di offrire un sostegno a tutti quelli che ne hanno davvero bisogno, condizionando l'accesso ad una prova dei mezzi.

Per fare un esempio, l'art.3 comma 2, lettera d), prevede che tra i requisiti riferiti alla composizione del nucleo vi sia la presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni in stato di disoccupazione per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale ed abbia concluso da almeno tre mesi di godere dell'intera prestazione per la disoccupazione a lui spettante. Tale disposizione, tuttavia, esclude disoccupati di lunga durata di età inferiore ai 55 anni e anche i lavoratori con età pari o superiore a 55 anni in stato di disoccupazione a seguito di scadenza del termine finale di un contratto di lavoro a tempo determinato e gli ultra 55enni collaboratori. Come si giustificano queste differenze di trattamento se non in termini di contenimento della spesa?

I giovani che, come abbiamo visto, presentano un rischio povertà più alto delle altre fasce d'età, non sono inclusi tra i gruppi sociali selezionati come maggiormente meritori d'aiuto, come target, del provvedimento. Ad esempio, non sono coinvolti quei giovani che vivono in famiglia, se non rientrano nei nuclei che rispondono alle categorie previste. L'Istat ci dice che nelle età tra i 18 e i 34 anni sono quasi il 64% i giovani non coniugati che vivono con almeno un genitore (in crescita rispetto al 2007 quando erano il 59%). Di questi, oltre un quarto è in cerca di lavoro, un terzo lavora (quasi la metà nel 2007), gli altri studiano tranne un 4% registrato come casalinga o in altre condizioni.

Problemi applicativi

Una misura rivolta alle fasce più deboli della popolazione dovrebbe avere, innanzitutto, il pregio della semplicità. Tuttavia, i requisiti per la concessione della misura - previsti al comma 1 dell'art. 3, intitolato "beneficiari" - sono più numerosi e maggiormente dettagliati rispetto a quelli previsti dal SIA, misura che il Rel intende superare.

In particolare, in sede di istruttoria dovranno essere verificati, oltre al valore della attestazione ISEE, anche il valore dell'ISRE, quello del patrimonio immobiliare e del patrimonio mobiliare e l'avvenuta sottoscrizione del progetto personalizzato di attivazione del cittadino. Tali verifiche rendono indispensabile la creazione di una nuova piattaforma informatica. Questa necessità richiede tempi di realizzazione non in linea con la tempistica di pieno avvio della misura. L'avvio sarà comunque garantito grazie alla presenza dell'art. 25 che, nella fase iniziale, consente all'Inps di erogare il beneficio anche in assenza della comunicazione dell'avvenuta sottoscrizione del progetto di attivazione del cittadino.

Il quadro normativo, inoltre, renderà necessario richiedere un'apposita dichiarazione di responsabilità ai componenti del nucleo che abbiano iniziato a svolgere attività lavorativa, per verificare il rispetto dei limiti reddituali (c.d. Rel-com). La veridicità di tale dichiarazione potrà essere riscontrata solo successivamente (con l'abbinamento alle certificazioni reddituali o al flusso mensile delle denunce contributive). Tuttavia il successivo art. 10 (dedicato all'ISEE precompilato), al comma 7, prevede che " *Al fine di agevolare la precompilazione della DSU per l'ISEE corrente [...] le comunicazioni obbligatorie, [...] debbono obbligatoriamente contenere l'informazione relativa alla retribuzione o compenso.*" L'operatività di tale previsione renderebbe superfluo il meccanismo di autodichiarazione e di successivo controllo sopra

descritto, impattando positivamente sui tempi di realizzazione della procedura informatica, ma ne andrebbe esplicitata la decorrenza.

Si segnala inoltre, che il comma 1 dell'art.5, rubricato "punti di accesso al Rel e valutazione multidimensionale", prevede la comunicazione, al solo Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dei punti di accesso individuati dalla Regione. Si segnala l'assoluta necessità che tale comunicazione venga effettuata anche all'Istituto per le successive autorizzazioni alla trasmissione delle domande, che, in caso contrario, non potrebbero essere gestite.

Il sistema sanzionatorio collegato al mancato rispetto del progetto personalizzato o del patto di servizio, (disegnato nell'art 12) appare di complessa realizzazione. In particolare, il sistema sanzionatorio relativamente alle dichiarazioni false in DSU comporta il rischio di sanzionare anche meri errori materiali, laddove non si volesse lasciare all'Istituto il compito di esprimersi sulla volontarietà dell'errore. Si evidenzia, ancora una volta che la pluralità dei soggetti coinvolti inciderà pesantemente sul processo di gestione delle sanzioni, traducendosi ragionevolmente in una serie di comunicazioni tardive che comporteranno difficoltà nel recupero delle somme dovute all'Istituto. Le sanzioni funzionano come deterrente di comportamenti opportunistici solo se chi le irroga è credibile come soggetto in grado di intervenire prontamente per penalizzare abusi.

Infine, l'art. 20 intitolato "disposizioni finanziarie" prevede al comma 3 un sistema di monitoraggio e rendicontazione mensile, in capo all'Istituto, che peraltro deve provvedere a tutte le attività connesse alla concessione e gestione della misura a risorse umane e finanziarie invariate.

Come abbiamo avuto modo di sottolineare in altre occasioni, l'Inps ha bisogno di nuove risorse umane per assolvere ai nuovi compiti che ci vengono affidati.

Il ruolo centrale che il decreto legislativo assegna all'Inps conferma, una volta di più, che la natura dell'Istituto è quella di non essere più solamente erogatore di pensioni ma il grande Istituto della protezione sociale in Italia.

Giovani di 18-34 anni, celibi e nubili, che vivono in famiglia con almeno un genitore										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
18-19 anni	97,5	97,5	96,9	96,4	96,5	97,5	98,6	99,1	97,5	98,2
20-24 anni	87,3	86,8	86,1	85,6	85,1	88,4	89,2	89,3	89,9	89
25-29 anni	59	59,7	59,2	58	57,9	61,4	60,4	61,7	62,4	64,4
30-34 anni	29,7	31,3	28,9	28	29,5	29,7	30,4	30,2	29,2	30
18-34 anni	59,1	59,9	58,6	58,6	59,6	61,5	62,2	62,5	62,5	63,5
occupati										
18-19 anni	17,9	11	9,8	9	8,5	6,1	6,3	5,7	4,8	7,4
20-24 anni	37,3	34,7	32,4	31,6	28,6	27,8	26,1	23,3	23,4	24,4
25-29 anni	61	57,8	56,7	52,9	52,1	50,7	48,3	46,9	46,5	45,6
30-34 anni	72	71,2	68,8	68,2	70,9	66,1	64,7	58,7	55,3	58,2
18-34 anni	47,4	44,3	42,5	40,1	38,9	37	35,5	33	31,8	33,2
in cerca di occupazione										
18-19 anni	12,5	12,5	15,4	14,7	14,8	16,9	18,1	15,2	17	14,9
20-24 anni	18,7	20,5	21,6	20,8	23,4	27,4	26,4	31,7	31,3	27,4
25-29 anni	19,7	18,9	23,7	23,5	25,3	26,9	28,5	31,7	33	32,6
30-34 anni	19,7	20,3	21,8	22,5	20,4	24,5	27,2	30	34,2	27,5
18-34 anni	18,2	18,7	21,3	20,9	21,9	25,1	25,8	28,8	29,7	26,9
studenti										
18-19 anni	67,1	73,9	72,2	74,4	74,1	74,2	74,5	76,8	76,8	75,8
20-24 anni	41,6	42,4	43,1	45,3	45,6	42,7	45,1	42,5	43,1	45,9
25-29 anni	16,5	20,2	16,6	19,4	20,1	20	21,5	19,1	16,8	18,2
30-34 anni	4,7	5,8	6,7	4,7	5,2	7,1	5,2	7,4	5,5	6,5
18-34 anni	31,6	34,3	33,4	36,5	36,5	35,5	36,7	35,5	35,5	36,4

Fonti: Istat, base dati I.stat