associazione ASit Servizio Sociale su Internet

Dove va l'assistenza?

www.serviziosociale.com

Gennaio 2012

Dove va l'assistenza?

Sarebbe un errore gravissimo limitarsi a considerare l'attuale contesto di crisi come un transitorio periodo di "vacche magre" nel quale anche le politiche del welfare debbano contribuire con la loro parte, ammesso che questa sia una logica accettabile proprio nel momento socio-economico che stiamo vivendo. Le proposte politiche in itinere non sono infatti di semplice adeguamento alla situazione, ma si configurano come una vera e propria controriforma le cui conseguenze appaiono irreversibili. La nostra professione, con poche eccezioni, sembra sottovalutare gli effetti devastanti che l'eventuale approvazione della legge delega all'esame del parlamento potrà portare al sistema dei servizi, ad un approccio moderno della pratica professionale, al ruolo degli operatori impegnati e non ultimo al benessere sociale.

Con questo "istant book" intendiamo dare contributi di conoscenza su quanto sta avvenendo a livello legislativo sul fronte della riforma dell'assistenza. La legge 328/00, pur con le sue evidenti criticità, ha costituito un salto culturale notevole nel ripensare il sistema di welfare per la società italiana. Sono state disegnate opzioni importanti per governare con efficacia un sistema che è oggettivamente complesso per il coinvolgimento di più attori sia pubblici che privati, per la ricaduta che si ha in termini di qualità della vita, per la prospettiva universalistica del sistema stesso chiaramente affermata, con un'enfasi quasi da carta costituzionale, nell'articolo 1 comma 1, della legge 328/2000: *"La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione".*

E' quindi viva la preoccupazione che importanti soggetti della società civile hanno espresso nelle audizioni parlamentari promosse dalle commissioni riunite finanze ed affari sociali. Di queste voci ne riportiamo alcune (quelle che sono entrate più nel merito dell'art 10 che riguarda la riforma assistenziale) che è stato possibile reperire nella rete, sono contributi che ritengo utili per una riflessione approfondita perché introducono elementi di valutazione tecnica, economica e culturale al tema dei servizi.

Ci è comunque sembrato utile far precedere ai documenti presentati dai testimoni privilegiati in sede parlamentare, una analisi della spesa sociale in questi ultimi anni a cura di Cristiano Gori, (ne parleremo più avanti) e alcune osservazioni della collega Patrizia Del Principe (CNOAS) anche queste sul tema delle politiche sociali di fronte alle iniziative politiche in discussione.

Maurizio Cartolano

In queste pagine:

Maurizio Cartolano Il disegno di legge. Osservazioni preliminari.

Il primo documento che presentiamo è il testo della norma che in questa sede riporta i soli articoli che ci interessano più da vicino (10 e 11), è preceduto dalla Presentazione e dalla Relazione Tecnica, due elaborati che introducono sempre i testi normativi in esame, nei quali sono rintracciabili le giustificazioni e le motivazioni del presentatore della proposta di legge.

Cristiano Gori Più spesa pubblica e meno servizi. La novità inattesa del welfare italiano.

Il documento è la presentazione del numero speciale 3/2011 di Welfare Oggi (Maggioli editore) con il quale Gori introduce una quasi provocazione: nelle politiche sociali italiane, anche se meno di altre nazioni europee, non si spende poco, si spende male e paradossalmente la politica dei tagli produce l'effetto di gonfiare la spesa pubblica. Come? Con la freddezza dei numeri si illustra come l'emersione di nuovi bisogni, l'assenza di una conseguente programmazione di nuovi servizi uniti al taglio di fondi - soprattutto dei comuni - ha impedito lo sviluppo di politiche di contrasto che hanno finito per "travasare" i bisogni nell'ambito della spesa per i diritti soggettivi (sanità, prestazioni di invalidità, previdenza) che non sono soggetti a vincoli di bilancio. La legge delega, qui non considerata in quanto l'articolo è stato scritto nelle settimane precedenti la pubblicazione, tenta di arginare questo paradosso con la limitazione dell'esigibilità di questi diritti soggettivi, ma opportunamente l'autore fa notare che la complessità dei soggetti chiamati a governare, i diversi livelli di gestione non possono produrre neppure nel medio/lungo periodo benefici significativi in termini di minore spesa. Ma soprattutto, per ciò che ci riguarda da vicino (la rete dei servizi territoriali), emerge quando la previsione di taglio, drammatica per l'esistenza stessa dei servizi, non è che una quota risibile della spesa sociale in generale.

Patrizia Del Principe Le politiche sociali nel nuovo conteso socio economico: riflessioni e proposte.

Sul tema dei tagli lineari, quindi forzosamente indiscriminati, della spesa sociale, Del Principe (CNOAS - Presidente commissione politiche sociali) condivide con Gori l'osservazione della rinuncia della politica a governare il fenomeno. I tagli lineari sono una non scelta, una non politica, in qualche modo un sistema non interessato a leggere la realtà e i suoi bisogni, qui riportati attraverso una analisi dei dati ISTAT. Il documento individua la necessità di una partecipazione del CNOAS ad un tavolo concertativo con gli altri attori delle politiche sociali.

Forum del Terzo Settore Il documento dell'audizione alla camera dei deputati: valutazioni e proposte sulla parte assistenziale.

Il Forum del Terzo Settore esprime una posizione netta: la delega deve essere cancellata. A sostenere questa richiesta vengono portati argomenti tecnico-politici confortati da analisi di spesa e valutazioni strategiche sulla inutilità di un intervento che si sostanzia in tagli. Si evidenzia quanto manchi una sostanziale strategia di intervento, in particolare in settori come la lotta alla povertà, e non potrebbe essere altrimenti stante la finalità ultima dell'intervento normativo.

Le indicazioni contenute nella delega che potrebbero avere delle ricadute positive sono – per il forum del Terzo Settore - mal formulate e confuse. Tra le osservazioni critiche nel merito dell'impianto della legge – che saranno un tema ricorrente in molte audizioni – anche la conformità costituzionale di un provvedimento che intende dettare norme in materie che la riforma del titolo V° della Costituzione attribuisce al potere legislativo regionale. Successivamente a questo documento il Forum ha prodotto un corposo rapporto *Il Welfare di domani? Le possibili conseguenze della delega sull'assistenza sociale. Un'analisi a partire dai dati"* liberamente reperibile al link: http://www.forumterzosettore.it/index.php?action=news&cat=1&id=776

Gruppo Abele Il documento dell'audizione alla camera dei deputati: osservazioni sull'articolo 10.

Il documento di audizione del Gruppo Abele evidenzia senza mezzi termini la questione cruciale di questa legge delega: questo provvedimento mette in discussione il concetto di un sistema di welfare ispirato a diritti universali non negoziabili. In questo senso il Gruppo Abele, a partire da una analisi persino lessicale dei termini utilizzati, riconduce la riflessione nell'ambito di una chiarezza metodologica per la quale non si possono sovrapporre le politiche sociali con le politiche assistenziali. Voler attribuire – per esempio - lo status di intervento assistenziale all'indennità di accompagnamento è una operazione che rinvia ad approcci ispirati alla concezione "caritatevole" dell'assistenza, ma soprattutto subordina l'esigibilità dei diritti soggettivi alle (discrezionali) disponibilità di bilancio.

Federazione Italiana per il superamento dell'Handicap Il documento dell'audizione alla camera dei deputati: Osservazioni della FISH.

L'analisi del DDL da parte della FISH ha il pregio di valutare in modo coordinato l'impatto degli articoli relativi alla parte previdenziale (art. 1- 9) con il contenuto dell'art 10 relativo alla parte "assistenziale" della legge delega. Alla riorganizzazione ed ai tagli delle

indennità si somma infatti la fiscalizzazione delle prestazioni monetarie,(qualsiasi erogazione economica sarà assoggettata alle imposte). Ne viene fuori una disanima impietosa, non ideologica, del provvedimento sotto tutti i punti di vista: normativo, economico, di efficacia reale, di (in)coerenza con le precedenti normative che hanno regolato e regolano il sistema. Vale la pena di leggere tutte e 30 le pagine che compongono la presa di posizione della federazione che chiude con una dichiarazione di inemendabilità del testo, quindi con un sostanziale rigetto della norma. Viene sottolineato – analogamente a quanto osservato in altre audizioni – il ricorso ad una concezione arcaica dell'assistenza con l'uso del termine "autenticamente bisognosi" sul quale la FISH osserva: *"È un riferimento completamente nuovo nella normativa italiana. "Autenticamente" presuppone una valutazione, dei criteri, un soggetto preposto a verificare l'effettiva oggettività di uno status. (….) "Bisognosi" è un termine "antico" e caritatevole che si riteneva superato dall'ordinamento italiano, come già avvenuto nella cultura e nella società. Il "bisogno" non circoscrive un diritto soggettivo e forse nemmeno un interesse legittimo attivabile degli interessati, ma una stato di necessità che abbisogna della carità altrui."*

Nerina Dirindin Il documento dell'audizione alla camera dei deputati: osservazioni sull'articolo 10.

Nerina Dirindin, è professore di Economia Pubblica presso il Dipartimento di Scienze Economiche e Finanziarie "G. Prato" della Facoltà di Economia – Università di Torino. Ci si dovrebbe aspettare una analisi sulle dinamiche economiche che il disegno di legge va ad articolare. Ma le osservazioni conducono l'autrice ad una considerazione che è sottesa a tutta la sua testimonianza: nella norma non ci sono in alcun modo elementi definiti, chiari che possano permettere una valutazione complessiva sull'efficacia degli interventi previsti. Anzi "*il documento sorprende per la crudezza con la quale esprime la ferma intenzione di ridurre e/o riorganizzare drasticamente la spesa in materia sociale, senza far trasparire alcuna consapevolezza dei problemi concreti delle persone più deboli e senza alcuna preoccupazione per le eventuali ricadute negative*" In particolare Dirindin valuta criticamente l'impatto della costituzione del "fondo per l'indennità sussidiaria" che andrebbe a sostituire l'attuale "indennità di accompagnamento" declassando quest'ultimo da diritto esigibile a erogazione monetaria subordinata alle disponibilità di bilancio.

Cittadinanza Attiva Il documento dell'audizione alla camera dei deputati: commento e proposte per la sostenibilità del welfare.

Cittadinanza Attiva premette alla propria analisi del DDL uno studio completo dei vari provvedimenti di "stabilizzazione finanziaria" approvati a partire da maggio 2010 e del loro effetto sul complesso delle politiche sociali e sanitarie dimostrando che il settore è stato già fortemente depauperato e che l'imperativo dell'art 11 (la delega dovrà "produrre"

in ogni caso risparmi per le finanze pubbliche per un totale di 24 miliardi) non pone condizioni per la proposizione di azioni positive compatibili con la finalità della delega. Viene evidenziato il contrasto tra gli effetti che seguono l'eventuale approvazione di questa norma e gli obbiettivi della Strategia Europa 2020 sottoscritti dall'Italia, soprattutto per ciò che concerne le azioni di contrasto alla povertà e l'inclusione sociale. In questo senso anche Cittadinanza Attiva non vede margine di trattativa, e l'intero articolo 10 non può essere coerentemente emendabile in alcun modo. Ci sono una serie di motivazioni (argomentate nel testo) che giustificano questa posizione:
a) "Fare cassa" non può essere la finalità di una riforma assistenziale
b) Un modello di intervento che altera l'ispirazione costituzionale
c) Una legge che smantella l'idea di welfare universalistico e di sviluppo umano
d) La vergogna della social card e la politica dello stigma morale
e) Un provvedimento destinato a creare nuova povertà
f) Le organizzazioni civiche ridotte a bancomat
g) Mancanza di risorse e compiti vaghi per le istituzioni pubbliche

CGIL Il documento dell'audizione alla camera dei deputati.

Le osservazioni della maggiore formazione sindacale italiana intervengono su tutto il complesso della delega e con toni ed argomenti fortemente critici come era lecito aspettarsi, connotati da una lettura politica d'insieme. Sul tema della riforma assistenziale la CGIL denuncia l'intento di procedere – con questa norma – alla abrogazione della legge 328/00, ma non si tratta solo di evidenziare la sottrazione di risorse che invalidano qualsiasi azione di sviluppo della riforma dell'assistenza, c'è infatti il dichiarato intento del governo in questo senso. È infatti riportato un passo significativo della relazione tecnica che accompagna il DDL: "*L'attuazione della delega, contenuta nel disegno di legge in esame, determina l'abrogazione delle leggi attualmente vigenti in materia di tributi, nonché in materia socioassistenziale*.". Questo processo è – per la CGIL – già stato quasi completamente compiuto con il precedente taglio dei fondi agli enti locali attraverso il progressivo definanziamento del Fondo per le Politiche Sociali.

Emanuele Ranci Ortigosa Il documento dell'audizione alla camera dei deputati.

"L'eutanasia" della 328 è anche la preoccupazione del direttore di Prospettive Sociali e Sanitarie che divide il suo documento in 2 parti. Nel merito dell'art 10 pur riconoscendo condivisibili gli enunciati del comma 1), poi di fatto ammette che il proseguo della norma non assolve in alcun modo al mandato dichiarato: le misure di razionalizzazione del sistema o sono inadeguate o addirittura improprie. Con la seconda parte del documento Ranci Ortigosa propone alle commissioni parlamentari l'esito dello studio condotto dall'IRS con il quale è stata prodotta una proposta di riforma illustrata nel convegno del 29 settembre 2011 "Disegniamo il welfare di domani". La proposta ha i suoi

cardini in due passaggi: il decentramento completo delle risorse economiche a carattere assistenziale (o meglio non previdenziale) gestite dall'INPS e l'introduzione del concetto di "universalismo selettivo" intendendo con quest'ultimo il diritto universale alle prestazioni graduate però sulla base delle condizioni reddituali e patrimoniali. Come si intuisce si tratta di un approccio del quale gli stessi proponenti evidenziano la delicatezza e la "prudenza" su una possibile progressiva implementazione anche in ragione delle diverse situazioni economico-sociali dei territori regionali.

Tiziano Vecchiato Il documento dell'audizione alla camera dei deputati: le osservazioni della Fondazione "E. Zancan" onlus

L'audizione del direttore della Fondazione "E. Zancan" affronta in via preliminare i rilievi di costituzionalità del DDL, sollevati in molti interventi, ma qui evidenziati in tutta la loro criticità: la delega va a legiferare su temi che la costituzione attribuisce agli organismi regionali ed entra perfino nel merito (con le norme sulla social card) dell'organizzazione dei servizi dei comuni. L'insieme del documento evidenzia i limiti di un provvedimento che non interviene in una logica "di sistema", a partire dall'assenza di una chiara valutazione di impatto di quelli che sono i "valori" economici in discussione, ovvero di quali di questi sono voci di spesa sociale (e anche queste variamente intepretabili) o interventi di agevolazione fiscale, per terminare ribaltando la "dottrina" del DDL in direzione della visone di investimento della spesa sociale

Il disegno di legge

Il disegno di legge 4566 – al momento in cui scriviamo queste note a gennaio 2012 – è all'esame delle commissioni riunite finanze ed affari sociali. Si tratta di un DDL presentato dal precedente governo il 29 luglio 2011 nell'ambito più generale degli interventi previsti per il contenimento della spesa pubblica. Il dettato del provvedimento recita: "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale". Si tratta quindi di una legge che il parlamento ha facoltà di approvare e che, nell'ambito dei paletti previsti appunto dalla legge stessa, da mandato al Governo di predisporre nell'arco di 2 anni, una serie di provvedimenti normativi tesi a rendere operativi gli intendimenti contenuti nella norma di delega.

La portata della legge delega in effetti è tale che avrebbe avuto più senso che della intera questione fosse stato direttamente investito il parlamento, si tratta infatti di interventi strutturali in settori importanti del nostro sistema di welfare: previdenza, sanità, interventi a sostegno del reddito e politiche sociali. D'altra parte il Governo non ha proposto un provvedimento con la finalità di mettere a punto le pur necessarie azioni di riforma del sistema, piuttosto la richiesta di delega nasce dalla valutazione squisitamente politica di intervenire con tagli - l'art 11 è nella sua laconicità chiarissimo in questo senso - su una voce di spesa del sistema sociale. In questo senso è appena il caso di sottolineare che la proposta è presentata dal ministro delle finanze e non di concerto, come è d'uso in queste circostanze, anche dal ministro del welfare.

Tutto il testo è compreso in 11 articoli, i primi 9 articoli trattano delle varie norme fiscali e previdenziali e che – per la natura delle innovazioni che verrebbero introdotte - sono state oggetto di numerose notizie di stampa.

Più defilato invece è stato il dibattito intorno all'art 10 che prendiamo in esame. L'articolo che tratta della riforma assistenziale ha presupposti che in larga parte appaio condivisibili. Leggiamo dalla presentazione: *"La presente delega è quindi rivolta a ricomporre il quadro allineando quello che oggi è disallineato, attraverso il riferimento alle disposizioni costituzionali degli articoli 117 (livelli essenziali) e 118 (sussidiarietà) della Costituzione. Lo scopo è quello di permettere che i servizi socio-sanitari possano integrarsi con i servizi del welfare."* e ancora nella relazione tecnica: *"La delega in esame, quindi, mette in atto una serie di misure volte a superare le attuali sovrapposizioni e duplicazioni di servizi e di prestazioni, che rendono poco efficace il sistema attuale. Attraverso l'adozione dei decreti legislativi verrà attuato un quadro della spesa per il welfare meno frammentato, con pochi attori che erogano le prestazioni a favore dei cittadini. Il sistema così delineato permetterà di ottenere, attraverso la riqualificazione e l'integrazione dei vari livelli di governo, una maggiore efficacia ed economicità."*

Ma se i presupposti appaio significativi, la norma in realtà esprime delle palesi contraddizioni: evidenziamo in questo ambito una interpretazione perlomeno azzardata del principio di sussidiarietà. L'articolo 10 in coerenza con la dottrina che ha ispirato la

redazione del “Libro Bianco”, va ad attribuire – in nome della sussidiarietà – le competenze assistenziali primarie sulla persona direttamente alla famiglia (sul cui ruolo c’è un’enfasi strumentale utile solo al conferimento di un vero e proprio ruolo surrogatorio delle politiche sociali per la persona), alle organizzazioni del terzo settore (qui messe indistintamente in un calderone unico che comprende volontariato, no profit in senso generale e cooperazione sociale) e i comuni a cui è demandata la regia della gestione delle social card.

Al di là degli aspetti di correttezza costituzionale sulla quale si sono soffermate molte osservazioni negli interventi, è evidente l’abiura ad ogni principio di programmazione e organizzazione dei servizi a livello pubblico, direttamente accusati nella presentazione della proposta di legge di inefficacia e inefficienza. Si legge infatti che la gestione dei servizi da parte del settore privato (un privato alquanto indistinto come detto prima): *“È un'opzione decisiva perché spesso, a causa di un pregiudizio ideologico non ancora del tutto tramontato, il Terzo settore non è ancora debitamente valorizzato e si continua a ritenere che sia meglio la gestione pubblica diretta, anche quando costa di più e rende qualitativamente meno di un servizio erogato da un ente con finalità sociali. In altre parole, il pubblico continua aprioristicamente a essere ritenuto moralmente migliore e da privilegiare a dispetto di ogni risultato qualitativo e quantitativo.”*

In realtà questo “pregiudizio ideologico” credo che sia ormai praticamente irrintracciabile, indipendentemente dalla composizione politica delle amministrazioni territoriali, nelle varie organizzazioni locali dei servizi che sempre più esternalizzano le azioni di politica sociale ad organismi del privato sociale che siano cooperazione o associazioni di promozione sociale. Il riferirsi a questa istanza appare qui più strumentale a giustificare l’attribuzione tout court di competenze (e responsabilità aggiungiamo) alla fine della filiera, al punto che la gestione della social card - per esempio - è normata così (comma 1/e): “*con lo scopo di identificare i beneficiari in termini di prossimità, di integrare le risorse pubbliche con la diffusa raccolta di erogazioni e benefìci a carattere liberale,* (i comuni provvedono*) di affidare alle organizzazioni non profittevoli la gestione della carta acquisti attraverso le proprie reti relazionali”*

Come si vede salta anche un principio importante di politica sociale: l’esigibilità dei diritti, ovvero una esigibilità che si potrà esercitare passando obbligatoriamente attraverso i centri di ascolto Caritas (e lo dico con tutto il rispetto) o altre iniziative volontaristiche di questo tipo.

Ci sono numerosi altri punti di criticità nel disegno di legge ben osservati dai diversi interlocutori che sono riportati in questo testo per i quali non è possibile tracciare una sintesi collettiva che non sia quella – concorde – che occorre smettere di considerare le politiche sociali come un costo, ma ribaltare la logica e attribuire a queste la finalità di investimento per la crescita sociale della comunità.

Maurizio Cartolano

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	Il testo della legge delega		tipologia
autori:			**documento**
editore:		data/anno:	2011
città/luogo:		pagine/durata:	6
altro/note:	L'articolo contiene la presentazione, la relazione tecnica e il resto della norma		
fonte/reperito al link:	http://www.camera.it/126?pdl=4566	in data:05/01/2012	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

DISEGNO DI LEGGE
presentato dal ministro dell'economia e delle finanze
(TREMONTI)
Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale
Presentato il 29 luglio 2011

Presentazione

Onorevoli Deputati! — Il presente disegno di legge reca la delega legislativa al Governo per la riforma fiscale e assistenziale.

Omissis

Articolo 10. Interventi di riqualificazione e riordino della spesa in materia sociale.
La presente delega è rivolta a riqualificare e riordinare la spesa in materia sociale, in modo da superare le attuali sovrapposizioni nonché duplicazioni di servizi e prestazioni, che esasperano un sistema che risulta oggi scarsamente efficace e non più sostenibile economicamente, in quanto caratterizzato da sistemi concorrenti tra loro sia sul piano finanziario che su quello della titolarità istituzionale. Il quadro della spesa per il *welfare* risulta, infatti, frammentato tra una molteplicità di attori che gestiscono quote diverse di risorse. Una parte, quella principale, è gestita dal Servizio sanitario nazionale, un'altra parte cospicua delle risorse è costituita da trasferimenti socio-assistenziali dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) alle famiglie per il sostegno alla non autosufficienza, una parte (esigua) è la spesa socio-assistenziale gestita in media dai comuni. Il sistema socio-sanitario, descritto in questi termini, risulta istituzionalmente molto frammentato, sprovvisto di un livello di governo che ricomponga a unitarietà gli interventi sul singolo utente o sulla singola famiglia. La parte più rilevante della spesa assistenziale è gestita centralmente dall'INPS, la sanità è governata dalle regioni, alcuni servizi sociali reali sono erogati dai comuni: si *determina così un completo disallineamento verticale della catena di governo, con una quantità importante* di risorse di cui si ignorano sostanzialmente l'utilizzo e il livello di efficacia.

La presente delega è quindi rivolta a ricomporre il quadro allineando quello che oggi è disallineato, attraverso il riferimento alle disposizioni costituzionali degli articoli 117 (livelli essenziali) e 118 (sussidiarietà) della Costituzione. Lo scopo è quello di permettere che i servizi socio-sanitari possano integrarsi con i servizi del *welfare*.
In particolare la delega mira a riqualificare e integrare, dal punto di vista sostanziale, le prestazioni socio-assistenziali in favore dei soggetti autenticamente bisognosi. Tale precisazione fornisce la cifra della finalità dell'intervento, consistente nella necessità di superare l'utilizzo inappropriato delle risorse, anche attraverso un sistema di controllo reale, che, senza instaurare un clima «poliziesco», ma coinvolgendo i livelli di governo più vicini al cittadino, sia idoneo a rendere il sistema maggiormente efficace attraverso il coordinamento e la riformulazione degli interventi; a moralizzare il sistema frenando il dilagare delle contribuzioni monetarie dirette (in particolare indennità di accompagnamento), ormai fuori controllo in molte realtà geografiche; a promuovere l'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali.

Si tratta di una riforma necessaria, anche perché l'attuale impalcatura normativa ha determinato nel settore di riferimento – negli ultimi anni e in particolare in alcune realtà geografiche del Paese – un numero sproporzionato di soggetti invalidi e beneficiari di assegni di accompagnamento, con conseguenti costi spropositati a carico della collettività

nazionale, specie se rapportati alla verosimile presunzione che molti di questi soggetti si rendono indebitamente destinatari di tali sostegni.
Nel contesto della delega è contenuta una forte opzione per il principio di sussidiarietà orizzontale espresso nell'articolo 118 della Costituzione. Si tratta di una scelta che riconosce e valorizza quella *welfare society* che è stata un fattore importante nel nostro sviluppo. Si prevede infatti di favorire la libertà di scelta dell'utente e di finanziare prioritariamente le iniziative e gli interventi sociali attuati sussidiariamente via volontariato, *non profit*, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, cooperative e imprese sociali quando, rispetto agli altri interventi diretti, sussistano i requisiti di efficacia e di convenienza economica in considerazione dei risultati. È un'opzione decisiva perché spesso, a causa di un pregiudizio ideologico non ancora del tutto tramontato, il Terzo settore non è ancora debitamente valorizzato e si continua a ritenere che sia meglio la gestione pubblica diretta, anche quando costa di più e rende qualitativamente meno di un servizio erogato da un ente con finalità sociali. In altre parole, il pubblico continua aprioristicamente a essere ritenuto moralmente migliore e da privilegiare a dispetto di ogni risultato qualitativo e quantitativo.
La presente delega vuole quindi riconoscere che le risorse affidate a un ente con una finalità ideale spesso possono diventare un volano di servizi sociali molto più efficace di quanto gestito solo e unicamente da una struttura pubblica. Quando lo diventano, l'intervento sussidiario deve essere favorito, in analogia con quanto avviene in altri ordinamenti, come quello tedesco, dove spesso le *Gemeindeordnungen* prevedono questo principio. Da questo punto di vista la delega prevede anche che la *social card* sia assegnata ai comuni, anch'essi tenuti ad affidare alle organizzazioni *non profit* la gestione della carta acquisti attraverso le proprie reti relazionali. Sono proprio queste reti che permettono di entrare in rapporto vero con il bisogno e trasformare un sussidio in una possibilità di rapporto che spesso è decisiva per una risposta non solo burocratica ma anche umana a certe situazioni disagiate. In questo modo la delega riconosce anche i dati recentemente messi in evidenza dall'ISTAT sul Terzo settore: 3,5 milioni di cittadini coinvolti in attività di volontariato, un valore economico di circa 8 miliardi e quasi 400 mila occupati a tempo pieno.
I princìpi e i criteri che si pongono a riferimento del legislatore delegato ad adottare, nell'arco di due anni, uno o più decreti legislativi, sono intesi a:

a) ridisegnare tutti gli indicatori necessari ad individuare la corretta situazione economica dei singoli cittadini, con una particolare considerazione e valorizzazione del nucleo familiare. Inoltre si fa riferimento anche al patrimonio, sia in relazione all'accesso alle prestazioni socio-assistenziali sia anche alla reversibilità delle pensioni destinate ai coniugi superstiti e agli altri componenti conviventi che ne avessero titolo. Oggi infatti la reversibilità viene percepita anche da soggetti con forti disponibilità economiche e patrimoniali, molto lontane da situazioni di effettivo bisogno;

b) procedere ad armonizzare complessivamente i diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno, in modo da evitare dispendiose duplicazioni di servizi e sovrapposizioni, nonché di realizzare una reale gestione integrata del welfare assistenziale. Si tratta di un processo che dovrà essere realizzato responsabilizzando, anche attraverso i meccanismi del federalismo fiscale, tutti i livelli di governo in tema di utilizzo delle risorse dedicate e di relativo controllo;

c) in particolare, ma non esclusivamente, istituire un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza, da ripartire tra le regioni, sulla base di parametri standardizzati che tengano conto della popolazione ivi residente, dell'età anagrafica della stessa e di alcuni fattori ambientali caratteristici, in modo da facilitare l'insediamento a regime di un unicum assistenziale, socio-sanitario e socio-

assistenziale di cui siano responsabili le regioni, abilitate a strutturare le forme di coordinamento e di intervento ritenute più idonee. Si favorisce quindi lo sviluppo di un sistema che si renda garante della libera scelta del cittadino, della diffusione dell'assistenza domiciliare, dei finanziamenti necessari ad un inserimento sempre maggiore delle organizzazioni non profit in senso lato, espressione del volontariato più autentico, in attuazione della sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione;

d) in particolare, ma non esclusivamente, trasferire ai comuni, singoli o associati, il sistema relativo alla carta acquisti con lo scopo di identificare i beneficiari in termini di prossimità, di integrare le risorse pubbliche con la diffusa raccolta di erogazioni e benefìci a carattere liberale, di affidare alle organizzazioni non profittevoli la gestione della carta acquisti attraverso le proprie reti relazionali.

Sul piano del riconoscimento dei compiti istituzionali i criteri di delega individuano quindi nel complesso due attribuzioni fondamentali.

La prima, come detto, in favore delle regioni e dei comuni. Alle regioni viene riconosciuto il compito di strutturare il sistema dell'indennità sussidiaria di accompagnamento, integrandola nel sistema regionale complessivo dei servizi sanitari, socio-sanitari e assistenziali. Ai comuni, singoli o associati, viene affidata la gestione della cosiddetta «carta degli acquisti», avendo i medesimi maggiori possibilità di monitorare i beneficiari e di integrare, eventualmente, le risorse pubbliche necessarie, nonché di affidare la gestione della stessa carta ad organizzazioni non lucrative.

La seconda in favore dell'INPS, al quale conferisce la prerogativa di agente generale pagatore dei contributi monetari diretti, qualora il sistema si orienti per questa forma di intervento, da esercitare in stretto coordinamento con le regioni e i comuni. L'INPS, in specie, dovrà occuparsi dell'anagrafe generale di tutte le posizioni assistenziali, predisponendo allo scopo un apposito fascicolo elettronico delle persone beneficiarie e delle loro famiglie, in condivisione con la pubblica amministrazione coinvolta in senso lato. Ciò al fine di aggiornare e verificare costantemente lo stato di bisogno e il complesso delle prestazioni rese.

In sintesi, lo scopo della delega è quindi quello di rendere l'insieme assistenziale unitario e, quindi, necessariamente coordinato sotto il profilo del relativo finanziamento. Il sistema attuale risulta, infatti, deficitario sul piano del coordinamento e fonte di sovrapposizioni, che riducono l'efficacia degli interventi e spesso favoriscono anche abusi. Ricomporre il sistema, opportunamente razionalizzato sul piano sostanziale, verso i livelli di governo più vicini ai cittadini e verso il privato sociale, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, permette un'importante razionalizzazione e risparmio, probabilmente tagliando sprechi e abusi, ma senza intaccare i servizi necessari. Anzi, permette l'evoluzione del sistema verso una maggiore garanzia delle migliori condizioni di vita possibili per i soggetti deboli, e dall'altro lato lo rende concretamente collaborativo nel percorso di contenimento dei costi caratteristici.

Relazione tecnica

Riforma assistenziale

La delega assistenziale prevede che vengano adottati, nell'arco di due anni, uno o più decreti legislativi intesi a:

- ridisegnare gli indicatori volti ad individuare la reale situazione economica dei singoli cittadini, con particolare attenzione ai nuclei familiari;
- armonizzare i diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno, evitando duplicazioni di servizi e responsabilizzando tutti i livelli di governo;
- istituire un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza, da ripartire tra le regioni sulla base di parametri legati alla popolazione, all'età anagrafica e ad alcuni fattori ambientali;
- trasferire ai comuni, singoli e associati, il servizio relativo alla carta acquisti, per il tramite delle organizzazioni non profittevoli.

Il nuovo sistema previdenziale e assistenziale opera, pertanto, attraverso l'attribuzione dei compiti a due livelli di governo: le regioni e i comuni per la gestione rispettivamente del servizio di indennità sussidiaria di accompagnamento e del servizio della *social card*; l'INPS che assume il ruolo di erogatore dei contributi in forma diretta, operando sempre in coordinamento con le regioni e i comuni. L'INPS, in particolare, dovrà predisporre, in condivisione con l'intera pubblica amministrazione, un archivio elettronico contenente i fascicoli relativi alle singole persone beneficiarie delle prestazioni.

La delega in esame, quindi, mette in atto una serie di misure volte a superare le attuali sovrapposizioni e duplicazioni di servizi e di prestazioni, che rendono poco efficace il sistema attuale. Attraverso l'adozione dei decreti legislativi verrà attuato un quadro della spesa per il *welfare* meno frammentato, con pochi attori che erogano le prestazioni a favore dei cittadini. Il sistema così delineato permetterà di ottenere, attraverso la riqualificazione e l'integrazione dei vari livelli di governo, una maggiore efficacia ed economicità.

I decreti legislativi dovranno anche valorizzare i soggetti privati operanti nel Terzo settore (Onlus, associazioni, enti *no profit*), attraverso i quali verranno erogati servizi, quale la *social card*, sfruttando la vasta rete di relazioni e rapporti che le suddette istituzioni private tendono a costituire.

Per quanto sopra esposto risulta evidente che la riforma in esame, attraverso una vasta serie di interventi finalizzati all'integrazione e al coordinamento dei vari livelli di governo, potrà garantire effetti positivi per la finanza pubblica agendo in particolare sull'eliminazione delle duplicazioni dei servizi e su una maggiore efficacia dell'intero sistema.

Gli effetti finanziari conseguenti all'attuazione della riforma fiscale e assistenziale non sono al momento quantificabili. Solo in sede di attuazione della delega, in cui saranno adottati i singoli interventi, verranno delineati il quadro finanziario complessivo e il relativo profilo sulle singole annualità, in maniera tale che le risorse recate dalle forme di copertura previste dalla delega dovranno garantire non solo la compensazione degli oneri ma anche un differenziale positivo, ai fini dell'indebitamento netto, di entità non inferiore agli importi indicati nell'articolo 11, comma 1, ossia 4.000 milioni di euro per l'anno 2013 e 20.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014.

Testo della norma

Capo II
RIFORMA ASSISTENZIALE
Art. 10.
(Interventi di riqualificazione e riordino della spesa in materia sociale).

1. Nel rispetto dei vincoli di disciplina del bilancio, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, in conformità agli articoli 117, secondo comma, lettera *m)*, e 118 della Costituzione, uno o più decreti legislativi che sono finalizzati, sul presupposto della separazione del dovere fiscale da quello di assistenza sociale, alla riqualificazione e all'integrazione delle prestazioni socio-assistenziali in favore dei soggetti autenticamente bisognosi, al trasferimento ai livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni compatibili con i princìpi di efficacia e adeguatezza, alla promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali, secondo regolazioni definite in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) revisione degli indicatori della situazione economica equivalente, con particolare attenzione alla composizione del nucleo familiare;

b) riordino dei criteri, inclusi quelli relativi all'invalidità e alla reversibilità, dei requisiti reddituali e patrimoniali, nonché delle relative situazioni a carattere personale e familiare per l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali;

c) armonizzazione dei diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno allo scopo di:

1) evitare duplicazioni e sovrapposizioni;

2) favorire un'adeguata responsabilizzazione sull'utilizzo e sul controllo delle risorse da parte dei livelli di governo coinvolti anche, ove possibile e opportuno, con meccanismi inerenti al federalismo fiscale;

3) perseguire una gestione integrata dei servizi sanitari, socio-sanitari e assistenziali;

d) in particolare, per l'indennità di accompagnamento, istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria ripartito tra le regioni, in base a *standard* definiti in base alla popolazione residente e al tasso di invecchiamento della stessa nonché a fattori ambientali specifici, al fine di:

1) favorire l'integrazione e la razionalizzazione di prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali;

2) favorire la libertà di scelta dell'utente; diffondere l'assistenza domiciliare; finanziare prioritariamente le iniziative e gli interventi sociali attuati sussidiariamente via volontariato, *non profit*, organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), cooperative e imprese sociali, quali organizzazioni con finalità sociali, quando, rispetto agli altri interventi diretti, sussistano i requisiti di efficacia e di convenienza economica in considerazione dei risultati;

e) in particolare, trasferimento ai comuni, singoli o associati, del sistema relativo alla carta acquisti, con lo scopo di identificare i beneficiari in termini di prossimità, di integrare le risorse pubbliche con la diffusa raccolta di erogazioni e benefìci a carattere liberale, di affidare alle organizzazioni non profittevoli la gestione della carta acquisti attraverso le proprie reti relazionali;

f) attribuzione all'Istituto nazionale della previdenza sociale delle competenze relative a:

1) erogazione delle prestazioni assistenziali quando assumono il carattere di contributo monetario diretto, in coordinamento con le regioni e gli enti locali;

2) organizzazione del fascicolo elettronico della persona e delle famiglia attraverso la realizzazione di un'anagrafe generale delle posizioni

assistenziali, condivisa tra le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti pubblici di previdenza e assistenza, le regioni e gli enti locali, al fine di monitorare lo stato di bisogno e il complesso delle prestazioni rese da tutte le amministrazioni pubbliche.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione dei medesimi schemi. Entro i trenta giorni successivi all'espressione dei pareri, il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni ivi eventualmente formulate con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ritrasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti, che sono espressi entro trenta giorni dalla data di trasmissione.

3. Disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui alla presente legge possono essere adottate entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi previsti dalla presente legge e con le stesse modalità di cui al comma 2. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla scadenza del termine indicato nel primo periodo, i decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento dei decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

4. Riguardo alle regioni a statuto speciale, la delega è esercitata in conformità ai rispettivi Statuti e alle relative norme di attuazione.

Capo III
DISPOSIZIONE FINALE
Art. 11.

(Disposizione finale).

1. Dall'attuazione della presente legge di delega, e in particolare dal riordino della spesa in materia sociale, nonché dall'eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali, devono derivare effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4.000 milioni di euro per l'anno 2013 e a 20.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014.

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	PIÙ SPESA PUBBLICA E MENO SERVIZI LA NOVITÀ INATTESA DEL WELFARE ITALIANO		tipologia
autori:	Cristiano Gori		**articolo**
editore:	Welfare Oggi 3/2011	data/anno:	2011
città/luogo:		pagine/durata:	6
altro/note:	Numero speciale della rivista Welfare oggi (pag 14-19)		
fonte/reperito al link:	http://www.grusol.it/informazioni/26-10-11bis.PDF	in data:05/01/2012	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

PIÙ SPESA PUBBLICA E MENO SERVIZI

LA NOVITÀ INATTESA DEL *WELFARE* ITALIANO

Cristiano Gori[1]

'I tagli sono senza precedenti', 'Non ci possiamo più permettere il welfare *che conosciamo', 'La crisi della finanza pubblica non lascia alternative'... Da mesi simili affermazioni si rincorrono senza sosta. Ma cosa sta succedendo, veramente, al* welfare *italiano?*

E, soprattutto, cosa accadrà nel prossimo futuro? Per provare a rispondere abbiamo deciso di dedicare questo *Speciale* di *Welfare Oggi* alle conseguenze della crisi economica.

Questo *Speciale*

L'insieme di articoli che qui inizia vuole comporre una guida utile a capire lo scenario che sta prendendo forma davanti ai nostri occhi. Gli effetti della crisi variano localmente in base alle scelte di Regioni e Comuni, così come alle specificità dei diversi servizi ma vi sono alcuni orientamenti generali che dipendono dal Governo nazionale: a essi è dedicato lo *Speciale*. Lo *Speciale* prende in considerazione le scelte compiute dall'Esecutivo Berlusconi da quando è entrato in carica (2008) fino a tutto il 2010 ed esamina le loro conseguenze sino al 2013 (anno di conclusione teorica della legislatura), collocandole in un più ampio scenario temporale. Non vengono discusse qui le manovre economiche presentate dal Governo nell'estate 2011 perché, al momento di chiudere il numero (inizio settembre 2011), i loro contenuti sono ancora in discussione. Dal confronto in atto tra le forze della maggioranza, in ogni modo, si comprende che qualunque siano le decisioni assunte nel 2011 queste non modificheranno sostanzialmente né le tendenze in atto nel *welfare* italiano né il quadro per il 2012 e 2013 qui prospettato. L'unico cambiamento possibile consiste in una riduzione della spesa per servizi sociali comunali superiore a quella qui indicata (ma non tale da alterare lo scenario complessivo di "più spesa pubblica e meno servizi").

	2008	2010	2011	2013
Fondo nazionale politiche sociali (parte servizi)	929	435	274	45
Fondo non Autosufficienza	300	400	0	0
Altri Fondi*	793	323	120	99
Totale	**2022**	**1158**	**394**	**144**

Tabella 1 – Fondi statali trasferiti alle Regioni per servizi sociali, milioni di euro
*] Fondo politiche per la famiglia, Fondo pari opportunità, Fondo politiche giovanili, Fondo infanzia e adolescenza, Fondo inclusione immigrati, Fondi servizi prima infanzia.
Fonte: mia elaborazione su Bilancio di previsione dello Stato

Quali settori della protezione sociale sono stati tagliati?

I tagli selettivi

La crisi economica ha spinto il Governo Berlusconi ad alcuni interventi di riduzione della spesa pubblica. Le decisioni riguardanti il sistema di protezione sociale sono state piuttosto eterogenee. L'unico settore che ha visto le risorse incrementate è stato, opportunamente, quello degli ammortizzatori sociali,

la cui estensione ha rappresentato il perno della strategia anticrisi.
A pensioni, sanità e prestazioni monetarie d'invalidità non sono state chieste riduzioni di rilievo dei propri stanziamenti. Sono state posticipate alcune finestre per il pensionamento, intervento marginale rispetto a quelli possibili sui pensionati di oggi e coerente con la tendenza a concentrare gli sforzi di risanamento su quelli di domani. In sanità la spesa per i servizi erogati è stata preservata e i risparmi hanno riguardato solo il personale e la farmaceutica. La moltiplicazione dei controlli su chi riceve le prestazioni d'invalidità civile, inoltre, produce risparmi esigui mentre non è stata compiuta la riforma del settore, improcrastinabile per razionalizzare la spesa e migliorare il sostegno alle famiglie.
Le risorse sono state decurtate in misura significativa a un'unica area del *welfare*, le politiche sociali dei Comuni. È accaduto a entrambe le loro linee di finanziamento: i trasferimenti indistinti diretti alle Municipalità – nel 2011 il taglio dovrebbe essere intorno a 1 miliardo di euro, nel 2012 e 2013 di 2,5 miliardi di euro annui – e i fondi sociali alle Regioni, che poi li distribuiscono ai Comuni, in calo, da 2.228 milioni di euro nel 2008 a 158 nel 2013 (tabella 1). Nel complesso, si può stimare che quell'anno la riduzione della spesa sociale comunale conseguente a decisioni dello Stato sarà almeno del 20% rispetto all'inizio della legislatura (si veda l'articolo di Pesaresi, pag. 32). I tagli applicati esclusivamente alle politiche sociali, peraltro, accomunano le manovre straordinarie del giugno 2008 e del giugno 2010.
Le dichiarazioni dell'Esecutivo confermano il quadro tratteggiato. Il Ministro Tremonti ha più volte ripetuto: "Abbiamo messo i conti in sicurezza senza toccare pensioni e sanità", mentre l'invalidità è stata utilizzata – attraverso la polemica sui cosiddetti "falsi invalidi" – come un capro espiatorio per le difficoltà del paese senza essere indicata quale possibile fonte di risparmi.

Settore (Livello istituzionale responsabile)	Il governo nazionale ha ridotto in misura significativa le risorse economiche disponibili nel 2013 rispetto al 2008?
Ammortizzatori sociali (Stato/Regioni)	No
Previdenza (Stato)	No
Prestazioni monetarie d'invalidità civile (Stato)	No
Sanità (Regioni)	No
Politiche sociali (Comuni)	Sì, almeno del 20%

Tabella 2 – Il contributo del sistema italiano di protezione sociale al risanamento della finanza pubblica

Settore	Sono state decise spese ulteriori destinate al bilancio 2011?
Mancato accorpamento elezioni amministrative e referendum	Sì, 300 milioni di euro (stima)
Reintegro fondi cultura e spettacolo	Sì, 236 milioni di euro
Reintegro fondi trasporti locali	Sì, 425 milioni di euro
Reintegro fondi politiche sociali dei Comuni	No

Tabella 3 – Spese ulteriori decise in marzo destinate al bilancio 2011

	% del Pil
Protezione sociale,	27
di cui tra le altre:	
Previdenza (Stato)	15,4
Sanità (Regioni)	6,5
Politiche sociali (Comuni),	0,4
di cui tra le altre:	
Nidi	0,15
Povertà	0,05
Spesa pubblica totale	**48,8**

Tabella 4 – La spesa pubblica in Italia, % del Pil, 2008
Fonte: mie elaborazioni su dati Istat

I reintegri selettivi

L'opposizione e numerose associazioni hanno chiesto il ripristino dei finanziamenti destinati alle politiche sociali e l'Esecutivo ha risposto che i vincoli di bilancio lo impediscono. In primavera, però, risorse destinate al 2011 – cioè immediatamente utilizzabili – sono state trovate per altri obiettivi. Prima sono stati recuperati 300 milioni per tenere separatamente le elezioni amministrative e i referendum – previsti entrambi in primavera – e poi sono stati reintegrati i recenti tagli di 236 milioni di euro a cultura e spettacolo e di 425 milioni ai trasporti locali (tabella 3).

Alla ricerca delle ragioni

Le ragioni che non convincono

I dati mostrati permettono di riconsiderare alcune diffuse opinioni su *welfare* e politiche sociali.

• *L'Esecutivo vuole ridurre il sistema di protezione sociale*. Non è vero perché questo settore è stato quasi interamente preservato dai tagli. La spesa pubblica per la protezione sociale ammonta, in Italia, a circa il 27% del Pil (tabella 3), di cui il 26,6% non è stato tagliato mentre le decurtazioni si sono concentrate sullo 0,4% destinato al *welfare* dei Comuni.

• *Non ci possiamo permettere il welfare comunale*. Tale opinione è ugualmente falsa perché le risorse destinate ai Comuni assorbono una quota minimale di stanziamenti pubblici. Se confrontiamo la spesa per i servizi comunali con quella complessiva per la protezione sociale, infatti, vediamo che stiamo parlando di una goccia nel mare.

Le ragioni che convincono

La decurtazione di risorse rivolta a una sola tra le aree della protezione sociale, il *welfare* comunale, si deve – a mio parere – a un intreccio di cause, riguardanti le peculiarità della politica nazionale e della sua classe dirigente.

• *Le differenze tra schieramenti*. Negli ultimi 15 anni nessun Esecutivo ha realizzato le riforme necessarie a far uscire le politiche sociali dalla marginalità. Quelli di centrosinistra, però, vi hanno dedicato maggiore attenzione e hanno stanziato più risorse. L'attuale maggioranza, inoltre, ha sempre sostenuto – a partire dal Libro Bianco sul Welfare (*La vita buona nella società attiva*, 2009) – un modello di *welfare community* fondato sulla centralità di famiglia e reti informali. In questo modello i servizi dei Comuni non hanno priorità.

• *Il non governo della spesa*. Questo è, a mio parere, il motivo principale. In Italia gli Esecutivi hanno una ridotta capacità di prendere decisioni in modo autonomo perché gruppi di pressione e *lobby* ne condizionano fortemente le scelte, nella distribuzione di nuove risorse così come nella riduzione di quelle esistenti. Ciò è sempre accaduto e si verifica in modo acuto con l'attuale maggioranza, data la sua scarsa forza politica e la debole definizione di proprie priorità per il Paese. La riduzione degli stanziamenti richiesta dalla crisi è stata, formalmente, realizzata con il criterio dei tagli lineari: tutti i Ministeri devono diminuire i propri finanziamenti nella medesima percentuale. La logica dei tagli lineari – per non scontentare nessuno si chiede a ogni settore un contributo uguale – costituisce l'antitesi dell'attività politica, che, invece, dovrebbe vedere i rappresentanti eletti dal popolo scegliere le priorità per l'utilizzo delle risorse pubbliche. Nella realtà i tagli sono poi diventati selettivi. Una selettività, però, guidata non dalle scelte politiche bensì dalla capacità di pressione di soggetti organizzati e *lobby*. I tagli sono stati portati avanti, infatti, solo laddove non si sono incontrate resistenze abbastanza forti. A volte sono stati esclusi a priori, come per le pensioni, efficacemente salvaguardate dai sindacati, e altri sono scomparsi durante la negoziazione degli interventi, come per la sanità, impediti dalle Regioni poiché questo settore rappresenta il cuore del loro potere. Lo stesso è capitato con i successivi reintegri compiuti perché danneggiavano l'immagine del Governo: è il caso dell'incisiva campagna contro i tagli condotta dagli esponenti della cultura e dello spettacolo, che hanno accesso privilegiato ai media. Oppure perché l'Esecutivo aveva bisogno di accordarsi con un soggetto influente, come le Regioni, che hanno ottenuto il reintegro dei tagli ai trasporti locali in cambio del loro sostegno al federalismo.

Sulla scena politica nazionale non esistono forti soggetti organizzati attivi a favore del *welfare* comunale. Mancano, infatti, incisivi gruppi di pressione per le principali categorie di utenti (poveri, anziani non autosufficienti, disabili, prima infanzia) e, d'altra parte, le rappresentanze istituzionali dei Comuni (Anci e Lega delle Autonomie) incontrano di solito difficoltà a far valere le proprie ragioni nell'interazione con lo Stato.

• *La scarsa circolazione delle informazioni.* Tocca sia l'opinione pubblica sia l'*élite* politica. In altri paesi europei, i media forniscono strumenti affinché i cittadini possano farsi un'opinione basata su elementi di realtà in merito alle scelte di chi governa, mentre ciò in Italia accade assai poco. Da noi, quindi, chi decide sa che le sue azioni saranno in minima parte illustrate all'elettorato, nel caso tanto di sforzi positivi quanto d'inadempienze. D'altra parte, molti tra gli stessi esponenti politici dispongono di conoscenze limitate sul *welfare* e incontrano difficoltà nel mettere a fuoco le conseguenze che ci si può attendere dalle loro decisioni.

• *Il difficile rapporto con la concretezza*. Gli esponenti politici del livello centrale sembrano ritenere che il dedicarsi a temi concreti e quotidiani come rette di case di riposo, aiuti economici ai disagiati e costruzione di nidi non giovi alla loro autorevolezza, a differen-

za – ad esempio – dell'occuparsi di grandi disegni per il paese o di assetti istituzionali. È sintomatico che, quando un politico parla di "riforme" senza ulteriore aggettivazione, in Italia si riferisce a forme di governo, federalismo e sistemi elettorali, mentre all'estero si riferisce a misure concrete destinate alla cittadinanza.

• *La scarsa fiducia nell'attuazione*. Sviluppare servizi alla persona è un obiettivo complesso sul piano attuativo, che richiede graduali percorsi di cambiamento da attuare nell'arco di più anni e in collaborazione con Regioni e Comuni. I decisori, prevalentemente, li ritengono un'opzione inverosimile da realizzare. Paiono pensare che il contesto politico non garantisca la stabilità necessaria, che la capacità di cooperare dei diversi livelli di governo sia troppo fragile e che emergerebbero problemi tecnici assai difficili da gestire. Questa è, però, la strada seguita all'estero, dove i piani di riforma del *welfare* sono sovente condivisi tra maggioranza e opposizione (magari estendendosi su più legislature) e ci si concentra sulle naturali difficoltà realizzative.

L'espansione dei contributi economici

La spesa destinata alle prestazioni monetarie è fortemente aumentata nell'ultimo decennio e a trainarla è stata l'indennità di accompagnamento. La tabella 5 illustra la crescita complessiva delle prestazioni d'invalidità civile e mostra come – al suo interno – la spesa per le pensioni d'invalidità sia aumentata di 484 milioni di euro mentre quella per l'indennità di 4.605 milioni. Dunque, quando si discute dell'incremento della spesa per le prestazioni d'invalidità civile, in realtà si sta parlando dell'indennità di accompagnamento. L'indennità oggi assorbe circa 12,2 dei 16 miliardi di euro destinati alle prestazioni d'invalidità. La grande maggioranza dei fruitori (3 su 4) dell'accompagnamento è anziana. La percentuale di persone con almeno 65 anni che la ricevono è passata dal 6,0% nel 2002 al 9,5% nel 2008 (ultimo anno disponibile): l'utenza anziana dell'indennità, pertanto, è cresciuta in sette anni di oltre la metà, il 58%. L'espansione dell'accompagnamento non è stata in alcun modo governata, bensì ha seguito dinamiche proprie. Le domande si sono impennate per il particolare aumento degli anziani più bisognosi di cure (gli ultra75enni) e, soprattutto, per la diffusione delle assistenti familiari (badanti). Strette tra le crescenti esigenze di assistenza e la scarsità di servizi pubblici le famiglie si sono sempre più rivolte a queste ultime e, di conseguenza, si sono chieste se esistesse un contributo pubblico che potesse aiutarle a sostenerne la remunerazione. L'hanno individuato nell'indennità, le cui richieste si sono impennate. Le domande sono state in gran parte accolte dalle Asl – responsabili di valutarle – perché portatrici perlopiù di reali bisogni e grazie ai meccanismi che regolano l'assegnazione dell'indennità. L'accertamento dei requisiti per riceverla, come noto, è basato su criteri generici e non standardizzati, e lascia un ampio spazio di discrezionalità nel decidere chi la possa ottenere: ciò ha consentito di ampliare l'utenza nel rispetto delle regole formali. Inoltre, fino al 2009, la misura era finanziata dallo Stato – senza vincoli di bilancio essendo un diritto soggettivo – mentre la decisione sulle domande spettava alle Regioni, da cui le Asl dipendono; l'assenza di responsabilità finanziarie in proposito, dunque, incentivava queste ultime ad accoglierle (Gori, 2010). Le modalità di assegnazione sono oggetto di revisione dal 2010 ma la situazione è ancora in evoluzione. È stata, come noto, prevista un'ampia campagna di controlli sino al 2013 ma è ragionevole supporre che essi non porteranno a una riduzione della spesa dedicata[2].

A fine 2008 è stata inoltre introdotta la Carta Acquisti (Social Card), rivolta alle famiglie in povertà assoluta con almeno un bambino sotto i tre anni o un anziano sopra i 65 anni. Si tratta di una normale carta d'acquisto elettronico prepagata, che ha un valore di 40 euro mensili e può essere utilizzata per l'acquisto di cibo, bevande, farmaci e per il pagamento di bollette di luce e gas. La sua spesa annua è attual-

	2002	2005	2009
Pensioni d'invalidità	3.314	3.462 (+ 4%)	3.798 (+ 15%)
Indennità di accompagnamento	7.596	9.465 (+ 25%)	12.201 (+ 61%)
Totale prestazioni d'invalidità civile	10.911	12.927 (+ 18%)	16.000 (+ 47%)

Tabella 5 – La spesa per le prestazioni monetarie d'invalidità civile, Italia, milioni di euro
Fonte: Inps, 2010

mente (dato riferito al 2009) di circa 240 milioni. L'introduzione di un intervento contro la povertà composto esclusivamente da un contributo economico ha rafforzato ulteriormente – seppure in misura non comparabile con l'indennità di accompagnamento – la predominanza delle prestazioni monetarie.

1] LA MATEMATICA DEL WELFARE, ITALIA 2006-2013

Incremento della spesa per le prestazioni monetarie
(Perlopiù accompagnamento, anche pensioni invalidità civile e dal 2009 Social Card)

-

Riduzione della spesa per servizi alla persona
(Comuni)

=

Incremento complessivo della spesa pubblica e ulteriore rafforzamento delle prestazioni monetarie

2] LO SPECIALE "DIZIONARIO DELLA CRISI" CONTINUA CON...

Approfondimenti dedicati ai principali gruppi di utenti:
Anziani non autosufficienti (pag. 20)
Persone con disabilità (pag. 23)
Servizi alla prima infanzia (pag. 26)
Famiglie in povertà (pag. 29)

Approfondimenti dedicati al livello istituzionale più toccato dalla crisi e al soggetto fornitore maggiormente colpito:
La spesa sociale dei Comuni (pag. 32)
Il Terzo Settore (pag. 35)

Più spesa pubblica e meno servizi

Guardando congiuntamente i vari flussi di risorse di responsabilità statale, il quadro è chiaro. La riduzione della spesa pubblica destinata ai servizi è inferiore all'incremento di quella per le prestazioni monetarie, dunque la spesa complessiva che lo Stato destina al *welfare*[3] è aumentata. Ciò è vero sia se mettiamo a confronto i dati del 2006 con quelli stimati per il 2013, coprendo il quinquennio di durata attesa dell'attuale legislatura e il biennio della precedente, sia se estendiamo l'orizzonte temporale sino all'inizio dello scorso decennio (box 1)[4]. La sorpresa è che la crescita della spesa spinga nella direzione contraria a quanto auspicato e atteso dai più. In un *welfare* già fortemente sbilanciato verso le prestazioni monetarie sono queste – e non i servizi alla persona – a diventare ancora più forti.

L'impatto nel territorio

I cambiamenti nel finanziamento avranno effetti diversi, in base al territorio e agli utenti. Mi pare, in ogni modo, che si possano già individuare alcuni temi validi per l'intero paese mentre per maggiori approfondimenti si rimanda agli articoli successivi (box 2).

Gli interventi

• *L'inatteso rafforzamento del modello familista*. Il nostro *welfare* è, da sempre, troppo sbilanciato verso i contributi economici e con un'offerta inadeguata di servizi. La logica è quella del modello familista ("trasferiamo risorse alla famiglia e lasciamo che se la cavi da sola"). Per almeno 20 anni, ha prevalso l'aspettativa che, quando fosse risultato possibile elevare la spesa, lo si sarebbe fatto con lo scopo di ampliare l'offerta di servizi. Invece abbiamo assistito a un incremento della spesa che ha ulteriormente consolidato il modello familista.

• *La "fuga" dal sociale*. Da tempo i Comuni sono il livello istituzionale che ha maggiore sofferenza economica e questo tratto è destinato ad accentuarsi. Si assisterà, dunque, al consolidamento di una tendenza già in atto, che vede vari interventi al confine tra sociale e altri settori "spingere" per spostarsi verso questi ultimi, meno penalizzati. È il caso dei servizi alla prima infanzia, che si spostano verso l'istruzione (pensiamo ad anticipi e sezioni primavera), così come dei servizi agli anziani non autosufficienti, spostati verso la sanità. Le conseguenze per l'utenza possono essere – in base ai servizi e ai contesti – positive o negative, il punto è che la "fuga" dal sociale sarà un tema centrale del prossimo futuro.

• *La prevenzione abbandonata*. Concentrare la riduzione delle risorse sulle politiche sociali comunali significa colpire in maniera particolare gli interventi preventivi, promozionali e di comunità. Ciò vale per tutti i settori, dalla prevenzione del disagio giovanile agli anziani.

La spesa

• *Bassi risparmi ed elevati costi sociali*. Da tempo la riflessione

scientifica evidenzia l'inadeguatezza della spesa pubblica per i servizi comunali di *welfare*, pari complessivamente allo 0,4 del Pil (tabella 4), ben al di sotto della media europea. A mia conoscenza, non esistono altri settori pubblici che siano, allo stesso tempo, tanto sottofinanziati quanto colpiti in maniera così dura dalle recenti decisioni.
I tagli al *welfare* comunale avranno elevati costi sociali. In numerosi settori, infatti, è possibile recuperare risorse senza conseguenze negative per la popolazione, ad esempio nella sanità agendo sugli interventi ospedalieri inappropriati e nella previdenza, mettendo in atto correttivi ben mirati. Il *welfare* comunale, invece, subirà una decurtazione percentualmente alta nonostante gli stanziamenti siano già oggi particolarmente bassi. I Comuni, di conseguenza, saranno spinti a diminuire la già scarna offerta di servizi e/o ad abbassarne la qualità, con un inevitabile impatto negativo sulla popolazione.
I tagli, tuttavia, produrranno risparmi ridotti per il bilancio pubblico complessivo. Infatti, quella stessa contrazione di risorse che per il *welfare* comunale risulta elevata (almeno il 20% della spesa), fornisce solo un contributo minimo agli obiettivi globali di risanamento perché il peso delle politiche sociali è del tutto marginale nell'insieme della spesa pubblica.
• *Un futuro impegnativo*. Nell'ultimo periodo, la discussione ha riguardato la crisi, i tagli che produce e quali settori della protezione sociale colpisce. Lo scenario del futuro, però, è un altro. A caratterizzarlo sarà la crescita della domanda d'interventi pubblici nel *welfare*, a causa delle carenze delle politiche attuali (ad esempio contro la povertà) e dell'incremento dei bisogni (in particolare l'invecchiamento della popolazione). Dal punto di vista delle risorse, un maggiore investimento sul *welfare* sarebbe sostenibile per il bilancio pubblico. Si consideri che raddoppiare la spesa per i servizi alla prima infanzia significherebbe portarla dallo 0,15% allo 0,30% del Pil e che, per rispondere adeguatamente ai bisogni, la spesa per l'assistenza continuativa agli anziani non autosufficienti dovrebbe passare dall'attuale 1,18% del Pil all'1,7% nel 2020 (si confrontino questi valori con quelli delle altre voci di spesa pubblica in tabella 4). Sul piano politico, però, lo scenario è diverso. Al fine di ottenere maggiori risorse non è più possibile né incrementare il debito pubblico nè alzare le tasse, dunque si tratta di spostarle da altre voci di spesa verso il *welfare*. Simili spostamenti, però, sono sinora risultati molto difficili da realizzare.

I settori

• *Più Stato e meno Comuni*. Alcune tendenze riguardanti la configurazione istituzionale del nostro *welfare*, in atto da tempo, sono destinate ad acuirsi. Le prestazioni monetarie sono titolarità del Governo centrale che le gestisce – sempre più – attraverso l'Inps. Il loro incremento, accompagnato dalla riduzione delle risorse destinate ai servizi comunali, comporta un ulteriore accentramento di responsabilità a livello statale. A livello locale si assisterà a una polarizzazione tra i servizi di responsabilità della Asl (sanità e socio-sanitario) e le prestazioni monetarie (Stato/Inps), con i Comuni – già in sofferenza da anni – destinati a vedere crescere ulteriormente le proprie difficoltà e la propria marginalità. L'imperativo di risparmiare porterà a un ulteriore peggioramento nelle condizioni di lavoro e retributive di chi opera nei servizi a titolarità comunale. Infine, data la centralità dei Comuni nel finanziamento dei servizi erogati dal Terzo Settore, le conseguenze su quest'ultima realtà saranno particolarmente forti.
• *Utenti diversi*. Tra i principali fruitori dei servizi comunali, gli anziani non autosufficienti e le persone con disabilità sentiranno meno le riduzioni perché la maggior parte degli interventi rivolti loro arrivano dai budget di sanità e invalidità. Particolarmente critico, invece, risulterà l'impatto sui servizi alla prima infanzia e sulle azioni contro la povertà, che ricevono finanziamenti pubblici esclusivamente dalle Municipalità.

1] Desidero ringraziare Rosi Tidoli per le osservazioni a precedenti versioni dell'articolo. La responsabilità di quanto scritto è esclusivamente mia.
2] Una panoramica aggiornata in merito si trova su www.superabile.it e www.superando.it, noi torneremo su questi temi con uno Speciale nel numero 5 di quest'anno.
3] Come detto nell'apertura, con *welfare* intendo il complesso dei servizi e degli interventi sociali, socio-sanitari e socio-educativi.
4] Pur non essendo possibili stime precise, tutte le ipotesi confermano la tendenza indicata. Prestazioni monetarie: ipotizzo che sia la spesa per le prestazioni monetarie d'invalidità civile (tabella 2) sia quella per la Social Card rimangano nel 2013 agli stessi valori del 2009. È un'ipotesi per difetto. In questo scenario, la crescita nel periodo 2006-2013 è di 3.300 milioni di euro di spesa annua. Servizi: i tagli riguardano, come detto, le sole politiche sociali comunali. Per semplicità applico al periodo 2006-2013 la riduzione di circa 2000 milioni annui dei fondi nazionali nel 2008-2013 (tabella 5). In realtà la riduzione nel 2006-2013 sarà minore perché se è vero che bisogna considerare anche i tagli ai trasferimenti agli enti locali, nel 2006 i fondi nazionali erano a circa un terzo del valore del 2008. Prima di rimandare a www.welfareoggi.it per ulteriori informazioni sul metodo, voglio evidenziare due aspetti. Primo, è ragionevole supporre che nel periodo 2006-2013 la forbice a favore delle prestazioni monetarie sia maggiore delle cifre qui menzionate. Secondo, allargando lo sguardo al periodo che inizia nel 2000 lo sbilanciamento verso le prestazioni monetarie diviene ancora più forte perché la spesa per le prestazioni d'invalidità civile è cresciuta molto anche nella prima metà del decennio scorso.

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	LE POLITICHE SOCIALI NEL NUOVO CONTESTO SOCIO ECONOMICO: RIFLESSIONI E PROPOSTE		tipologia
autori:	Patrizia Del Principe		**articolo**
editore:		data/anno:	2011
città/luogo:		pagine/durata:	7
altro/note:	(Presidente commissione politichesociali e del lavoro CNOAS)		
fonte/reperito al link:	http://www.oasliguria.org/public/oas2/misc/Download/AAA/politiche_soc_l148_11.pdf	in data:23/12/2011	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

ORDINE
ASSISTENTI
SOCIALI
Consiglio Nazionale

LE POLITICHE SOCIALI NEL NUOVO CONTESTO SOCIO ECONOMICO: RIFLESSIONI E PROPOSTE

Da un'attenta analisi risulta di tutta evidenza che la recente manovra economica varata dal Governo ha messo a rischio i fondamentali servizi per i cittadini gestiti dagli Enti Regionale e Locali.

I pesantissimi tagli imposti ai trasferimenti verso gli Enti Locali, di fatto, stanno facendo venire meno le risorse che per decenni le Regioni, in collaborazione con le Istituzioni coinvolte, hanno tentato di gestire attraverso la Legge 328 del 2000.

Sino ad oggi, gli obiettivi prioritari della politica sociale in Italia sono stati finalizzati alla salvaguardia dei diritti fondamentali dei cittadini in situazione di difficoltà. Con l'ultima manovra economica il Governo abbandona al proprio destino milioni di cittadini, di cui si certifica l'esistenza al di sotto di uno "**standard di vita minimamente accettabile".**

Infatti, sino ad oggi, i servizi sociali hanno sempre assicurato, pur tra mille difficoltà, le risposte ai bisogni prioritari dei cittadini (gli asili nido, le case di riposo, i servizi per la disabilità, l'assistenza domiciliare…).

Tagliare indiscriminatamente il sociale senza un minimo progetto generale che individui le priorità di intervento, equivale ad affermare che la politica non esercita più il suo ruolo di garante dei principi di solidarietà sociale espressi nella nostra Costituzione ma si limita ad amministrare in modo generico e superficiale le poche risorse disponibili, non attuando alcuna scelta politica in grado di strutturare sistemi di crescita che invece sarebbero necessari per fronteggiare una crisi come quella che sta attanagliando l'Italia. Il rischio maggiore che si sta correndo è la riduzione, se non la cancellazione, dei livelli essenziali di assistenza quindi l'abbattimento del welfare comunitario. Significa che è a rischio la coesione sociale del sistema Italia, che si stanno compromettendo i diritti fondamentali per quella fascia di popolazione che, attraverso i servizi sociali, è riuscita fino ad oggi ad affrontare e superare le difficoltà che la vita impone.

In questo momento anni di conquiste sociali sono messe in discussione e, pertanto, bisogna individuare risposte adeguate in materia di welfare, di piani di sviluppo e di aiuto per le realtà più fragili, altrimenti si corre il rischio di tornare alla forma più oscurantista che è stata per anni la beneficenza.

In questo scenario, denso di incertezze e di precarietà per il nostro Paese, la figura professionale dell'assistente sociale si configura, ora come non mai, come un perno necessario ed insostituibile per ridisegnare e riorganizzare nuove strategie operative delle politiche sociali alla luce delle nuove realtà

economiche ed in collaborazione con gli Enti Regionale e Locali, le realtà sindacali di categoria.

Nel corso del 2011, ma purtroppo in continuità con il 2010, sono stati pressoché annullati dal Governo i fondi a favore delle famiglie, quelli dell'infanzia, degli anziani e del disagio sociale e perfino quelli della non autosufficienza.

Il seguente schema fotografa, impietosamente, l'andamento dei fondi negli ultimi anni:

Principali fondi statali a carattere sociale (milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011
Fondo nazionale politiche sociali	929,3	583,9	453,3	275
Fondo politiche per la famiglia	346,5	186	185,3	52,5
Fondo per la non autosufficienza	300	400	400	0
Fondo per le politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	32,9
Fondo servizi per l'infanzia-Piano Nidi	100	100	0	0
Fondo sociale per l'affitto	205,6	161,1	143,8	33,5
Fondo per il servizio civile	299,6	171,4	170,3	113

Le conseguenze di questa dissennata politica di annullamento dei livelli essenziali del welfare ha portato delle gravi conseguenze su tutto il tessuto sociale del Paese. Ne deriva che:

- ✓ Le famiglie, private dell'apporto dello Stato nei principali servizi sociali, necessariamente subiscono un impoverimento, che maggiormente colpisce quelle con numerosi figli. Buona parte di quelle con bambini piccoli hanno perso il diritto al nido o alla scuola materna con la drammatica conseguenza che le donne lavoratrici saranno sempre più in difficoltà nella loro organizzazione giornaliera.

- ✓ I disabili nei prossimi anni saranno privati di molti diritti che avevano acquisiti dopo dure battaglie negli anni scorsi. Diritti quali quello all'inserimento sociale e quello lavorativo saranno considerati da un sistema attento solo al contesto economico come costi sociali e non come una grande conquista di civiltà.

- ✓ L'assistenza domiciliare e residenziale agli anziani e ai non autosufficienti sarà talmente ridotta tanto che negli anni prossimi assisteremo ad un incremento delle richieste sanitarie, oggi emergenziali, quali il ricorso ai pronto soccorsi o ricoveri. Saranno inevitabilmente trasferiti i fondi dei liveas su quelli dell'integrazione socio sanitaria.

- ✓ Le politiche giovanili che di fatto garantiscono uno sviluppo civico dei giovani ed un investimento del Paese sul futuro sono e saranno sempre più inesistenti con il rischio di un aumento esponenziale dei fenomeni di disadattamento e devianza.
  Alcuni dati oggettivi su quanto sta avvenendo in Italia negli ultimi anni dovrebbero indurre qualsiasi persona, titolare di una capacità decisionale con un minimo di buon senso, a riconsiderare le scelte di politica sociale.
  Affinché sia chiaro che l'allarme che l'Ordine Nazionale degli Assistenti Sociali cerca di lanciare alla società è fondato su dati puramente oggettivi e non su valutazioni soggettive, si sintetizzano i seguenti dati emersi da indagini compiute nell'ultimo anno dall'ISTAT.

Povertà
L'ISTAT ha certificato il 15 luglio 2011 che gli italiani in condizione di povertà sono 8,2 milioni pari al 13,8% della popolazione totale. Per i nuclei con due componenti il parametro adottato dall'Istat per definirle in "povertà" ha misurato tutti coloro che non possono permettersi una spesa mensile pari a 992,46 euro.

A questa categoria purtroppo seguono le persone definite **in condizioni di povertà assoluta** che sono 3.1 milioni, corrispondenti al 5,2% della popolazione. Si tratta di cittadini che non riescono a raggiungere neanche il minimo accettabile per una decente vita quotidiana, vivono prevalentemente nel Mezzogiorno dove l'incidenza di povertà va dal 36,7% del 2009 al 47,3% del 2010 .

Purtroppo il fenomeno della povertà in Italia non è omogeneo: secondo l'Istat, al Sud una famiglia numerosa su due è povera,si tratta, per lo più, di famiglie con 5 o più componenti(dal 24,9% al 29,9%), dove c'è un anziano convivente con i figli(dal 18,2% al 23%), di monogenitori (dall'11,8% al 14,1%).
La Regione più povera nel 2010 risulta essere la Basilicata (28,3%), mentre la Lombardia (4%) è la regione che soffre meno per via della povertà. Anche l'Emilia Romagna ha un'incidenza molto bassa di povertà (4,5%) Al 6% si collocano l'Umbria, il Piemonte, il Veneto, la Toscana, il Friuli Venezia Giulia e la provincia di Trento. Le situazioni più gravi invece si osservano tra le famiglie residenti in Calabria (26,0%), Sicilia (27,0%) oltre alla Basilicata (28,3%). Fanno eccezione Abruzzo e Molise, in cui la media è simile a quella del resto del Paese.

La recente manovra economica varata dal governo, con la reintroduzione dei ticket sanitari, la riduzione dei servizi sociali dei comuni, l'allentamento complessivo del sistema di welfare, peggiorerà la situazione già oggi tragica delle famiglie italiane.

E' di tutta evidenza dal contenuto delle ultime correzioni finanziarie che non esiste alcuna volontà strategica da parte del Governo di porre rimedio a tale scempio considerando che l'obiettivo della manovra non è il Paese, ma è fornire una risposta al fondo monetario internazionale.

La politica quindi, come si può dedurre da tali dati, amministra solo in virtù di quanto chiedono gli organismi sovrastatali in uno stato di forte condizionamento.

C'è quindi da aspettarsi, alla luce di tutto ciò, un crescente divario fra i cittadini dove i ricchi saranno sempre più ricchi a discapito della maggioranza della popolazione e delle famiglie, nello specifico, che andrà impoverendosi sempre di più.

Una situazione tipica non di un Paese industrializzato ma di uno stato in via di sviluppo.

Disabilità

La manovra finanziaria di luglio 2011 e la manovra bis di agosto, se non modificate, avranno effetti devastanti, con tagli pesanti nella vita quotidiana per almeno un terzo delle persone disabili nell'assistenza, nel percorso formativo, nell'inclusione scolastica, nell'inclusione sociale, nell'inserimento lavorativo. Tutto è prodotto da:

- ✓ **tagli agli enti locali** operati dalla legge 15 luglio 2011,n. 111 e dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 che comporteranno la riduzione dei già carenti servizi sociali erogati dai comuni;

- ✓ **azzeramento** del Fondo per la non-autosufficienza;

- ✓ **riduzione** a 69 milioni per il 2012 e a 44 per il 2013 del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali;

- ✓ **riduzione** quasi totale di tutti i Fondi e i trasferimenti per le politiche per la famiglia, per la casa, per il servizio civile;

- ✓ **azzeramento** quasi totale del tasso di occupazione per le persone con disabilità che non supera il 20%;

- ✓ **la legge 111/2011 (art. 20) (piano di rientro)** considera un elemento di virtuosità da parte dei Comuni l'azione di recupero dei costi dei servizi a

domanda individuale: il Comune è tanto più virtuoso quanto più (oltre ad altri criteri) è in grado di dimostrare che i costi dei servizi a domanda individuale non rappresentano un costo elevato per l'Amministrazione;

- ✓ **ridefinizione dei criteri di assegnazione** degli assegni di invalidità, delle indennità di accompagnamento modificano anche il concetto di giustizia sociale con il rischio di approdare ai piani di un'assistenza caritatevole che delega al privato la gestione dei bisogni dei cittadini. Ancora si sta valutando la revisione delle pensioni di reversibilità e che finora sono state l'unico sostegno per migliaia di famiglie in Italia";

- ✓ **smantellamento della legge 68/99** (collocamento obbligatorio con le persone con disabilità).
  In particolare si segnala che l'articolo 9 della manovra bis, elimina le autorizzazioni degli uffici preposti del lavoro ad eventuali compensazioni territoriali delle aziende richiedenti.
  Tale articolo reintroduce dei veri e propri ghetti per le persone diversamente abili, creando le condizioni per vere e proprie discriminazioni profonde ed incivili tra lavoratori "normali" e lavoratori disabili. La finanziaria elimina le autorizzazioni degli uffici provinciali consentendo alle imprese, pubbliche e private di agire autonomamente comunicando telepaticamente l'ottemperanza della legge agli enti competenti. Inoltre, questa facoltà viene estesa a tutte le aziende facenti capo ad una unica società anche se operanti in regioni e comuni diversi.
  In questa maniera si perde il controllo della presenza dei disabili all'interno delle grandi aziende rendendo impossibile il monitoraggio delle situazioni che avviano al lavoro i disabili la qualcosa permette di eludere l'attuazione della legge. Ed ancora, vengono penalizzate le regioni più povere e con alte percentuali di disoccupati disabili.
  Gravissimo però resta il rischio che con questo articolo si possa tornare ai "reparti confino", ossia luoghi di lavoro con all'interno tutti i lavoratori disabili assunti obbligatoriamente per legge.

Minori

Dai dati Istat emerge che:

- ✓ **1 milione e 756mila** minori in Italia vivono in uno stato di povertà relativa e dunque permane il rischio per i bambini, soprattutto al Sud che tale situazione comprometta irrimediabilmente il loro futuro. Questa cifra ora indicata rappresenta il 17% dei minori residenti ed è il 22,5% del totale dei poveri. Si tratta, nella maggioranza dei casi, di figli che vivono con i genitori e almeno un fratello (o che ne ha almeno due); il 12,6% vive in una famiglia senza occupati e il 65% in una famiglia con un solo occupato. La povertà minorile continua ad essere concentrata nel Sud, dove interessa il 30% delle famiglie, mentre nel Nord Italia riguarda meno di 1 famiglia su 10.

- ✓ **2 milioni e 100.000** non hanno lavoro né studiano. Aumenta il fenomeno della dispersione scolastica: l'Italia supera la media europea; **932.000 sono i minori stranieri residenti in Italia**, pari all'8% della popolazione minorile italiana. Sono invece almeno 4.438 i minori stranieri non accompagnati presenti sul suolo italiano;

- ✓ **1300 sono i minori,** per la gran parte non accompagnati, approdati in Sicilia (comprese le isole di L**ampedusa, Linosa e Pianosa**) da gennaio a maggio 2011, a seguito della crisi che ha investito il **Nord Africa**;

- ✓ **21.000 sono i** casi segnalati in cui sono coinvolti minori che determinano un reato di violenza carnale e molestie gravi: 1 caso ogni 400 minori. Anche la prostituzione femminile minorile è un fenomeno che non è estraneo, purtroppo, al nostro Paese: sarebbero circa 25.000 le bambine costrette a prostituirsi, il rapporto tra bambine italiane e straniere è di 1 a 11.

Politiche giovanili
L'Italia ha il record negativo in Europa per la disoccupazione giovanile:

- ✓ **1.138.000** sono gli under 35 senza lavoro. A stare peggio sono i ragazzi fino a 24 anni: il tasso di disoccupazione in questa fascia d'età è del 29,6%: uno su 3 è senza lavoro, rispetto al 21% della media europea.

- ✓ **dal 2005 al 2010, il numero di giovani senza lavoro è aumentato del 59,6%.** Il 76,1% di essi non studia e non lavora, percentuale che nel 2005 era del 70%.
  Il Rapporto 2011 dedica un'attenzione particolare alla povertà dei giovani: secondo i dati raccolti da Caritas nella fascia giovanile della popolazione aumentano i poveri senza lavoro o prospettive.
  Il Decreto legge 223 del 2006 aveva istituito (art. 19, comma 2) un Fondo per le politiche giovanili finalizzato al finanziamento di progetti per la promozione del diritto dei giovani alla formazione culturale, professionale e all'inserimento nella vita sociale. Tali fondi per ora sono stati congelati.

Anziani
Il numero di ultra-sessantacinquenni è aumentato in Italia negli ultimi trent'anni del 50%, mentre quello di ultraottantenni di oltre il 150%.
Rispetto all'aumento esponenziali di questi soggetti socialmente deboli, i Comuni devono loro assicurare una rete di interventi e servizi sul territorio vastissima.

Vi sono da garantire le cure indispensabili alle persone malate croniche, a coloro che hanno perso l'autosufficienza, senza tralasciare l'assistenza, i pasti a domicilio, il telesoccorso, la fruizione dei centri diurni e la messa a disposizione di un servizio speciale di trasporto, il ricovero nelle Residenze Sanitarie Assistenziali.

Tutto questo con i tagli finora operati verso Enti Regionali e Locali è ormai inimmaginabile e senza queste politiche va da sé che la spesa sanitaria aumenterà sempre di più tramite i ricoveri e le prestazioni strettamente sanitarie.

Come Ordine Nazionale, riteniamo che l'esiguità delle risorse non possa azzerare l'assistenza che si è venuta a stratificare negli ultimi decenni, attraverso molteplici interventi di comunità e di rete finalizzati ad ottimizzare le risorse individuali e ambientali, in maniera tale da facilitare gli interventi di comunità.

In particolare questo è possibile attivando collegamenti tra le istituzioni , le professioni del socio sanitario e le risorse informali per ampliare il più possibile la gamma di opportunità a favore dei singoli e della collettività.

E' proprio in base a questa tipologia di interventi integrati che le politiche concertative verticali ed orizzontali possono diventare il volano di cambiamento della nuova assistenza.

Pertanto si individuano due diversi tipi di obiettivi:

1. **l'obiettivo generale,** ossia, quello di coordinare ed integrare le politiche sociali con quelle del lavoro, dell'istruzione, della cultura della difesa dei diritti;

2. **gli obiettivi specifici** ovvero l'analisi dei problemi e delle risorse relative alle singole fasce di utenza per meglio favorire l'analisi sociale e politica del territorio.

Le azioni che si propongono posso essere così riassunte:

- ✓ **raccolta di firme on-line** per manifestare l'adesione della comunità professionale alle idee espresse nel documento con l'invito ai vari CROAS ed ai maggiori siti professionali di pubblicizzare l'iniziativa;

- ✓ **manifestazione pubblica della comunità professionale** con la partecipazione di tutte le realtà rappresentative del sociale;

- ✓ **organizzazione di un tavolo concertativo** con i rappresentanti delle realtà istituzionali, sindacali, ANCI, Terzo Settore, associazionismo e volontariato al fine di riformulare le politiche Sociali e Socio sanitarie.

Le azioni di cui sopra verranno condivise con la Commissione Comunicazione e il Consiglio.

F.to Il Presidente
Commissione Politiche Sociali e del Lavoro
D.ssa Patrizia Del Principe

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	Audizione alle Commissioni riunite Finanze e Affari Sociali		tipologia
autori:	*Forum Nazionale del Terzo Settore*		**articolo**
editore:		data/anno:	08/11/2011
città/luogo:	Roma	pagine/durata:	13
altro/note:			
fonte/reperito al link:	www.grusol.it/informazioni/11-11-11.PDF	in data:05/01//2012	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

COMMISSIONE FINANZE E COMMISSIONE AFFARI SOCIALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

AUDIZIONE

DISEGNO DI LEGGE N. 4566, RECANTE "DELEGA AL GOVERNO SULLA RIFORMA FISCALE E ASSITENZIALE"

VALUTAZIONI E PROPOSTE
SULLA PARTE ASSISTENZIALE

ROMA, 8 NOVEMBRE 2011

FORUM NAZIONALE DEL TERZO SETTORE
P.za Mattei 10 - 00186 Roma tel.: 06 68892460 - fax 06 6896522
E-mail: forum@forumterzosettore.it www.forumterzosettore.it

1 FORUM NAZIONALE TERZO SETTORE E DELEGA ASSISTENZIALE

Il Forum Nazionale del Terzo Settore segue con attenzione - e preoccupazione - gli avvenimenti della politica nazionale riguardanti il welfare, in particolare la delega assistenziale.
Si tratta certamente di un ambito che necessita di un riordino, dopo le profonde modifiche nella nostra società nonché decenni di legiferazione sulla materia da parte dei diversi attori Istituzionali competenti, e che richiede una azione di riforma organica. Azione che va realizzata sia in collegamento con il più ampio ambito del welfare, sia in integrazione con la sanità, ma senza la pistola puntata alla nuca di un taglio di 20 miliardi di Euro. Si tratta di un percorso che va affrontato con la dovuta attenzione, poiché tocca immediatamente le condizioni di vita dei cittadini, e con la più ampia partecipazione: il Forum Nazionale del Terzo Settore si impegnerà a fare la sua parte.
Mai come in questa fase così concitata è decisivo analizzare le scelte da compiere nel modo il più possibile rigoroso, partendo dai dati di realtà. Per questo motivo, il Forum ha chiesto a un gruppo di esperti - coordinati dal Professor Cristiano Gori - di condurre un esame del possibile impatto della delega assistenziale su popolazione, spesa pubblica e welfare, utilizzando i dati empirici disponibili e guardando all'esperienza internazionale.
Di seguito s'illustrano alcuni punti chiave della disamina condotta dal gruppo di lavoro. È un'anticipazione di un ben più corposo lavoro di dati, analisi e proposte che sarà presentato il prossimo 7 dicembre, in un'occasione pubblica cui saranno invitati esponenti di primo piano della politica italiana.

Il gruppo di lavoro

Cristiano Gori (coordinatore), Maria Flavia Ambrosanio, Paolo Balduzzi, Carlos Chiatti, Carlo Giacobini, Mirko Di Rosa, Stefania Gabriele, Annalisa Gualdani, Ilaria Madama, Francesca Paini, Laura Pelliccia, Paolo Pezzana, Franco Pesaresi e Giulio Sensi

L'appuntamento del 7 dicembre

Presentazione pubblica del rapporto
IL WELFARE DI DOMANI?
Le possibili conseguenze della delega sull'assistenza sociale. Un'analisi a partire dai dati.
A cura di Cristiano Gori
Parteciperanno esponenti del mondo politico e istituzionale

2 IL FORUM CHIEDE DI CANCELLARE LA DELEGA

Sulla base delle analisi compiute, il Forum del Terzo Settore chiede di cancellare la delega di riforma del settore socio-assistenziale (art. 10 della complessiva delega fiscale-assistenziale). La gran parte dei suoi contenuti sono, infatti, da giudicare negativamente mentre le indicazioni di carattere positivo sono formulate in modo troppo confuso per poter essere utilmente tradotte in pratica. Il proseguo del testo presenta i motivi a sostegno di questa richiesta.

LA RICHIESTA DEL FORUM E LE SUE RAGIONI

Il Forum del Terzo Settore chiede di cancellare la delega di riforma del settore socio-assistenziale.
La maggior parte dei contenuti sono negativi mentre quelli positivi risultano troppo confusi.

Infatti, la delega:

- Sbaglia nel voler ricavare risparmi dalle politiche sociali, già oggi fortemente sotto-finanziate
- Riduce gli interventi per la non autosufficienza (anziani e disabilità) a sostegno per i meno abbienti invece di riconoscerli come diritti di tutti i cittadini
- Rinuncia a una strategia nazionale contro la povertà
- Non contiene alcun miglioramento di rilievo del sistema di welfare
- Si basa su considerazioni astratte e teoriche
- Non è conforme alla Costituzione
- La sua attuazione richiederebbe un ampio quanto inutile sforzo a tutti i soggetti operanti nel welfare
- Anche nelle sue applicazioni estreme, produce risparmi esigui

3 PERCHÉ LA DELEGA È DA CANCELLARE?

3.1 SBAGLIA NEL VOLER RICAVARE RISPARMI DALLE POLITICHE SOCIALI, GIÀ OGGI FORTEMENTE SOTTO-FINANZIATE

L'obiettivo principale della delega, come dichiarato dal Governo, consiste nel recuperare dal settore socio-assistenziale risorse per il risanamento del bilancio pubblico. Si tratta di un obiettivo non condivisibile poiché il sociale è, già oggi, settore fortemente sotto-finanziato. La tabella, riferita al 2008, mostra i grandi ritardi del nostro paese rispetto all'Europa negli interventi per non autosufficienza, famiglia e povertà. I più recenti tagli operati dal Governo Berlusconi nei fondi sociali (Fondo Nazionale Politiche Sociali, Fondo non Autosufficienza, Fondo Piano Nidi e altri) non hanno certo migliorato il quadro. La debolezza illustrata, peraltro, è legata all'assenza delle necessarie riforme nazionali a sostegno dei diversi settori del sociale, a partire da povertà e non autosufficienza, che gli altri paesi Europei simili a noi – tranne la Grecia – hanno realizzato. Si tratta di quelle riforme composte da un maggior finanziamento statale, un ruolo di rilievo per i servizi, la definizione di (poche) regole valide in tutto il paese e un particolare sforzo del centro nelle funzioni di monitoraggio e accompagnamento dei territori.

LA SPESA PUBBLICA PER IL WELFARE, % DEL PIL, 2008, ITALIA (ITA) E EUROPA A 15 (EU 15)

Settore	Differenza tra Italia ed Europa	Spesa come % Pil
L'ITALIA SPENDE NETTAMENTE PIU' DELL' EUROPA		
Pensioni	Spesa italiana superiore del 38% alla media Europea	ITA= 16,1 EU 15= 11,7
L'ITALIA SPENDE COME L'EUROPA		
Totale Welfare	Spesa italiana superiore del 2% alla media Europea	ITA= 26,5 EU 15= 26
L'ITALIA SPENDE MENO DELL' EUROPA		
Sanità	Media Europea superiore del 10% alla spesa italiana	ITA= 7 EU 15= 7,7

L'ITALIA SPENDE NETTAMENTE MENO DELL'EUROPA		
Non autosufficienza (anziani e adulti disabili)	Media Europea superiore del 31% alla spesa italiana	ITA= 1,6 EU 15 = 2,1
Famiglia e maternità	Media Europea superiore del 61% alla spesa italiana	ITA= 1,3 EU 15 = 2,1
Povertà	Media Europea superiore del 75% alla spesa italiana	ITA= 0,1 EU 15 = 0,4

RIFORME NAZIONALI DELLE POLITICHE SOCIALI, PAESI DELL'EUROPA A 15 PIÙ SIMILI ALL'ITALIA

ASSISTENZA AGLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI			*SOSTEGNO ALLE FAMIGLIE IN POVERTA'*	
Paese	**Anno d'introduzione**		**Paese**	**Anno d'introduzione**
Austria	1993		Germania	1961
Germania	1995		Austria	1970-10975
Francia	1997		Francia	1988
Portogallo	2006		Spagna	1995-2000
Spagna	2007		Portogallo	1996
Grecia	Non realizzata		Grecia	Non realizzata
Italia	Non realizzata		Italia	Non realizzata

3.2 RIDUCE GLI INTERVENTI PER LA NON AUTOSUFFICIENZA (ANZIANI E DISABILITÀ) A SOSTEGNO PER I MENO ABBIENTI INVECE DI RICONOSCERLI COME DIRITTI DI TUTTI I CITTADINI

La delega è scritta in modo vago e i suoi obiettivi, al di là del taglio delle risorse, sono poco chiari. Nell'interpretazione prevalente, però, il maggiore interesse è suscitato dall'introduzione del reddito come criterio per ricevere l'indennità di accompagnamento. L'indennità è un contributo di 487 Euro mensili fornito alle persone con non autosufficienza grave solo sulla base dei bisogni, per una spesa annua di 17 miliardi di Euro. Questo il ragionamento sottostante: "i finanziamenti pubblici per il sociale sono elevati = la maggior parte si concentra nell'indennità = per contribuire al risanamento dei conti bisogna recuperare risorse dall'indennità = è necessario introdurre una soglia di reddito per riceverla".

Si tratta di un'ipotesi pericolosa. L'indennità di accompagnamento costituisce la principale misura italiana a favore delle persone non autosufficienti, anziane e disabili. In tutti i paesi Europei, questa misura è fornita esclusivamente sulla base del bisogno di assistenza della persona e non secondo le condizioni economiche, per un preciso motivo:

l'assistenza alle persone non autosufficienti deve essere considerata un diritto di cittadinanza, indipendente dalle disponibilità economiche, come la sanità. Di solito, invece, l'importo viene graduato, così da adattarsi alle diverse condizioni degli utenti: mentre in Italia è fisso a 487 Euro, in Germania, ad esempio, può variare tra 250 e 1400 Euro. Il modello adottato ovunque in Europa è quello di un diritto di cittadinanza fondato sull'universalismo selettivo. L'accesso alla misura è in base al bisogno e l'importo è graduato secondo le condizioni della persona. Come per la sanità, dove l'accesso è un diritto per tutti i cittadini e poi – in base alle proprie condizioni – alcuni pagano il ticket e altri ne sono esenti.

La non autosufficienza rappresenta – per dimensione – il principale tra i nuovi bisogni cui il sistema di protezione sociale è chiamato a rispondere. Il welfare che conosciamo ha preso forma nel trentennio tra la fine dell'ultimo conflitto mondiale e l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale (1978), un'epoca con assai meno anziani non autosufficienti e molta più disponibilità di *care* familiare; si tratta, non a caso, di un welfare centrato su pensioni e sanità acuta. Oggi la realtà è cambiata e la non autosufficienza figura tra i grandi eventi critici che numerosi cittadini sperimentano nella propria vita. La sfida, dunque, è modificare le politiche pubbliche in modo da adeguare il welfare al nuovo profilo della società.

L'obiettivo è ancora lontano da essere raggiunto se si pensa alla scarsità di servizi alla persona, domiciliari e residenziali, disponibili. Introdurre la soglia di reddito per ricevere l'indennità di accompagnamento, però, significherebbe rinunciarci. Vorrebbe dire, infatti, far passare il principio che gli interventi per la non autosufficienza costituiscono misure a favore di chi ha bassi redditi, non a favore di tutti. Verrebbe così sancito il principio per cui il settore pubblico debba intervenire in caso di non autosufficienza solo nel momento in cui il cittadino e la sua famiglia non avessero le necessarie risorse economiche per farlo. In linea con questa rinuncia, il successivo passo da attendersi potrebbe essere la revisione dei LEA sociosanitari al ribasso e quindi l'aumento delle compartecipazioni richieste ai cittadini ad esempio per le prestazioni sociosanitarie residenziali e domiciliari.

Peraltro, il risparmio ottenuto sarebbe estremamente ridotto. Come noto, il governo deve recuperare risorse, innanzitutto, nel 2012 e nel 2013. Immaginiamo di introdurre una soglia di reddito all'accesso dell'accompagnamento tale da ridurne l'utenza di un terzo, un'ipotesi molto forte; come noto, il criterio di reddito potrebbe essere adottato esclusivamente con i nuovi richiedenti. Così facendo, si risparmierebbero 660 milioni di Euro nel 2012 e 1320 milioni nel 2013 (si veda oltre). Cifre del tutto marginali rispetto ai volumi di spesa in discussione. Il pericolo è che per inseguire un piccolo risparmio si produca un danno di portata storica al welfare italiano, destinato a produrre effetti negli anni. La riforma dell'indennità di accompagnamento dovrebbe riguardare non i

criteri di accesso ma le modalità di utilizzo delle risorse dedicate: la delega opportunamente se ne occupa (si veda oltre).

PRESTAZIONI MONETARIE DI SOSTEGNO ALLA NON AUTOSUFFICIENZA NELLE PRINCIPALI NAZIONI EUROPEE

	Denominazione	**Criteri di reddito all'accesso**	**Graduazione in base al bisogno**	**Graduazione in base al reddito**	**Importo**
Italia	Indennità di accompagnamento	No	No	No	€ 487,39
Austria	Long-term care allowance system	No	Si	No	Fino a € 1.655 mensili
Francia	APA (Allocation personnalisée à l'autonomie)	No	Si	Si	Da € 529,56 a € 1.235,65 mensili
Germania	Pflegegeld (PG)	No	Si	No	Da € 205 a € 665 mensili
Spagna	Prestacione economica (PE) *(Ley dependencia)*	No	Si	No	Da € 300 a € 519.13 mensili
Olanda	Personal Budget	No	Si	No	Da € 129 mensili. In media erogati € 15.350 annui per soggetto
UK	Attendance allowance	No	Si	No	Da £ 49,30 a £ 73,60 mensili

3.3 RINUNCIA A UNA STRATEGIA NAZIONALE CONTRO LA POVERTÀ

Nel 2008 il Governo Berlusconi ha introdotto la *social card* (carta acquisti), rivolta alle famiglie povere con componenti di almeno 65 anni o entro i 3 anni. Si tratta di uno strumento da migliorare e le realtà del Terzo Settore hanno presentato dettagliate proposte in tal senso. È, comunque, la prima misura contro la povertà mai introdotta dallo Stato italiano – escludendo sperimentazioni, interventi una tantum e politiche regionali – aspetto non sottolineato a sufficienza nel dibattito pubblico. Molti auspicavano che l'introduzione della card potesse costituire il primo passo di quella strategia nazionale contro la povertà sempre evocata e mai realizzata nel nostro paese.
Il quadro, però, sta evolvendo in una diversa direzione. Alla card introdotta nel 2008, infatti, si è aggiunta una sperimentazione che – secondo gli annunci – dovrebbe partire in gennaio nelle 12 città più grandi, e ora c'è la delega. La sperimentazione presenta

alcuni limiti ma la delega sembra superarli. La sperimentazione, infatti, prevede che sia il Terzo Settore a decidere a chi va la Card e che i Comuni vengano tenuti ai margini. Due punti non condivisi da molti osservatori: non può che essere l'ente pubblico a decidere chi riceve interventi finanziati con risorse pubbliche e togliere ai Comuni la funzione di regia nel territorio significa ridurre l'efficacia degli interventi, caricando il Terzo Settore di compiti che non gli sono propri. Il testo della delega – per quanto non chiarissimo - sembra recepire le critiche e correggere le indicazioni della sperimentazione: è l'ente pubblico a decidere chi riceve la card e il Comune svolge un ruolo di regia. Ciò significa che si partirà con la sperimentazione di un modello già superato dalla delega.
Nel 2012 in tutti i Comuni italiani si erogherà la social card "abituale" (quella in vigore da fine 2008) e nelle 12 città più grandi avrà luogo – come detto - la sperimentazione di una diversa card; inoltre, qualora andasse in porto, la delega introdurrebbe una terza versione della card. Tre azioni di portata ridotta e nessun progetto. Infatti, mentre per il 2012 esiste un finanziamento sulla social card "abituale" e sulla sperimentazione, per il 2013 non c'è alcun finanziamento. Detto altrimenti: tre social card nel 2012, nessuna social card nel 2013. Il quadro è confuso e manca un progetto per la lotta alla povertà in Italia.

3.4 NON CONTIENE ALCUN MIGLIORAMENTO DI RILIEVO DEL SISTEMA DI WELFARE

Gli unici interventi delle politiche sociali che la delega intende modificare sono la *social card* (discussa sopra) e l'indennità di accompagnamento, per il resto si occupa di criteri di accesso, sovrapposizioni tra fisco e politiche sociali, e ruolo dell'Inps. Le parti riguardanti la riforma degli interventi dell'indennità d'accompagnamento sono tra le più interessanti del testo. Purtroppo sono formulate in maniera molto confusa e risulta assai difficile "tradurle" in indicazioni operative. Propendendo per un'interpretazione il più possibile costruttiva, si possono ritracciare nel testo tre obiettivi principali.

a) Oggi l'indennità è un contributo in denaro di 487 Euro mensili che la famiglia utilizza come crede, perlopiù per pagare in modo irregolare (parte) della remunerazione delle badanti, "facilitata" dalla carenza di controlli. Mancano pure regole per far sì che l'assistenza fornita grazie all'accompagnamento rispetti qualche criterio di qualità. La delega vuole intervenire su questa situazione, legando il ricorso all'indennità alla fruizione di servizi regolari e di qualità.
b) Il testo afferma di voler collegare la fruizione dell'indennità alla rete della servizi. Ciò significa la possibilità di interpellare operatori specializzati che forniscano a famiglie e utenti informazioni, suggerimenti e consigli su cosa fare. Oggi, invece, le famiglie si trovano sole, con i 487 Euro in mano, a dover capire cosa fare e a chi rivolgersi. La delega, pertanto, risponde positivamente a un'esigenza molto sentita.

c) In alcune Regioni, perlopiù del Mezzogiorno, la percentuale di anziani che ricevono l'accompagnamento è superiore a quella di coloro i quali – secondo i dati Istat– ne avrebbero bisogno. Le Regioni, va detto, non sono incentivate a contenere la spesa: a loro spetta la decisione su quali domande per l'indennità accettare ma è lo Stato a finanziarla. La delega – seppure, come detto, con linguaggio criptico – sembra indicare una strada per superare questa situazione. Stabilisce, infatti, che lo Stato trasferisca loro le risorse necessarie, in base ai dati sulla diffusione territoriale della non autosufficienza, ma che laddove la spesa di una Regione risulti maggiore di quanto ricevuto sia essa stessa a reperire gli stanziamenti ulteriori nel proprio bilancio

Così formulate, queste indicazioni sono condivisibili e riprendono quelle della maggior parte dei lavori di ricerca prodotti negli ultimi anni. Si tratta, però, come detto, di interpretazioni costruttive di un testo estremamente vago e confuso. Un testo, pertanto, che non sembra poter essere impiegato per procedere nelle direzioni qui delineate.

3.5 SI BASA SU CONSIDERAZIONI ASTRATTE E TEORICHE

Il testo della delega è stato costruito senza aver compiuto alcuna analisi, basata sui dati, delle politiche sociali nel nostro paese. Lo mostrano il testo stesso - vago e spesso incomprensibile – così come l'assenza di alcun documento di accompagnamento contenente dati empirici. Si tratta di una modalità di procedere problematica in una fase storica segnata da problemi estremamente complessi.

Emblematico è il tema delle sovrapposizioni tra agevolazioni fiscali e prestazioni monetarie assistenziali, sovrapposizioni che il Governo ha in più occasioni affermato essere numerose e inique. Di conseguenza, la delega si pone l'obiettivo di ridurle. I dati preparati dalla Commissione Marè, incaricata di esaminare proprio le sovrapposizioni tra stato sociale e interventi fiscali, però, mostrano però che la realtà è differente.

Il fisco dedica un impegno rilevante a un unico segmento delle politiche socio-assistenziali, il sostegno ai carichi familiari. Le agevolazioni ammontano complessivamente a 13,6 miliardi di Euro annui, dei quali la gran parte – 11,4 miliardi – è destinata alle detrazioni per i familiari a carico. La possibilità di recuperare da qui risorse dipende, innanzitutto, dall'importanza assegnata al sostegno al costo dei figli, obiettivo cui contribuiscono anche altre misure, principalmente gli assegni familiari. Le principali proposte politiche di riforma – quoziente familiare (centro-destra), dote famiglia (centro-sinistra) e fattore famiglia (forum associazioni familiari – differiscono su tutto tranne che sulla necessità di razionalizzare il sistema del sostegno al costo dei figli e di incrementare gli stanziamenti complessivamente dedicati. Sembra difficile immaginare che qualsiasi governo voglia togliere risorse da questo ambito.

L'altro segmento del sociale interessato sono le spese sostenute a favore di adulti disabili e anziani non autosufficienti: le agevolazioni ammontano qui complessivamente a 1,052 miliardi di Euro annui. La maggior parte – 828 milioni – tocca detrazioni per premi assicurativi per morte e non autosufficienza. Solo 225 milioni riguardano le agevolazioni per le spese relative a mezzi necessari all'accompagnamento e a facilitare l'autonomia (automobili, carozzine, elevatori), detrazioni per il pagamento degli addetti all'assistenza personale, spese per i cani guida e altro. Nell'opinione pubblica prevale la percezione di una spesa in materia ben superiore alla realtà. Le associazioni dei disabili hanno più volte denunciato gli abusi esistenti e una revisione delle agevolazioni tesa a far sì che le riceva solo che ne ha effettivamente bisogno sarebbe auspicabile. Mentre togliere le agevolazioni per ausili a persone effettivamente con disabilità pare improponibile. Nell'ipotesi più ambiziosa, si potrebbero risparmiare qui 100 milioni di Euro annui.

3.6 NON È CONFORME ALLA COSTITUZIONE

Il testo della delega non risulta conforme al dettato costituzionale, per i seguenti motivi:

- Lo Stato in materia sociale può legiferare solo sui livelli essenziali

In materia di servizi e interventi sociali, la potestà legislativa esclusiva è delle Regioni; lo Stato può soltanto definire, per via legislativa, i livelli essenziali (LEP) o procedere alla loro modificazione (laddove fossero stati previamente individuati). I livelli essenziali non sono stati sinora definiti e le delega non vi fa menzione. Detto altrimenti, con la delega lo Stato intende agire sulla materia sociale al di fuori della definizione, identificazione o modificazione delle prestazioni riconducibili ai livelli essenziali concernenti i diritti sociali. Questo non è previsto in Costituzione.

- Mancano i principi e criteri attuativi

L'articolo 78 della Costituzione dispone che, in caso di delega al Governo, il Parlamento indichi oltre all'oggetto e alla durata della stessa, anche i principi e i criteri direttivi per il suo esercizio. La delega assistenziale, invece, indica l'oggetto (i temi di cui si vuole occupare) ma non i principi e i criteri direttivi da seguire. In concreto, in una richiesta di delega il Governo deve indicare sia i temi su cui intende intervenire sia gli obiettivi che intende perseguire nel farlo. La delega assistenziale, invece, è estremamente vaga e precisa che si vuole modificare l'assistenza sociale ma non dice per fare cosa.

- La delega entra nelle modalità organizzative e gestionali

La delega fornisce precise indicazioni su una varietà di singoli aspetti di natura organizzativa e gestionale: (a) disciplinare la gestione dei servizi, (b) disciplinare i modelli organizzativi (ad esempio, dove si afferma di voler favorire la libertà di scelta dell'utente), (c) entrare nel merito dei soggetti deputati a erogare i servizi (ad esempio,

dove si afferma di voler finanziare prioritariamente gli interventi realizzati dal non profit), (d) disciplinare il ruolo dei soggetti privati e del terzo settore. Essendo le politiche sociali una materia di competenza esclusiva regionale, lo Stato ha perso il suo potere di indirizzo, coordinamento e programmazione in materia.

3.7 LA SUA ATTUAZIONE RICHIEDEREBBE UN AMPIO QUANTO INUTILE SFORZO A TUTTI I SOGGETTI OPERANTI NEL WELFARE

I prossimi anni risulteranno assai complicati per le politiche sociali, chiamate ad affrontare bisogni crescenti – si pensi solo a povertà e invecchiamento – in condizione di grande debolezza. Sarà importante, dunque, concentrare le energie di tutti i soggetti operanti nel sistema di welfare – Stato/Regioni/Comuni, Terzo Settore, altri erogatori, decisori politici e altri – nel rispondere a questa situazione.
Se verrà approvata, si è visto, la delega non determinerà alcun miglioramento per il sistema di welfare. La sua attuazione, tuttavia, richiederebbe un ampio sforzo a tutti i soggetti del welfare, sotto diversi profili: (a) applicazione: Stato, Regioni e Comuni sarebbero chiamati ad applicare un testo che – se guardiamo alle premesse – risulterà estremamente complesso anche nei suoi decreti delegati finali; (b) confusione, un siffatto testo incrementerà la confusione e l'incertezza i cui i diversi soggetti del welfare locale si troveranno ad operare; (c) tensione: è ragionevole supporre si creerebbe un clima di forte tensione intorno alla delega, con numerosi ricorsi alla corte costituzionale, un aspro contrasto politico in materia e un probabile peggioramento dei rapporti tra Stato, Regioni e Comuni.
Il grande sforzo richiesto a tutti i soggetti del welfare per affrontare gli impegni, le tensioni e le incertezze dovuti alla delega assorbirebbe, dunque, una grande quantità di energie che si potrebbero dedicare, invece, a costruire migliori risposte per i cittadini.

3.8 ANCHE NELLE SUE APPLICAZIONI ESTREME, PRODUCE RISPARMI ESIGUI

Attraverso la delega fiscale-assistenziale, come noto, l'Esecutivo si è impegnato a recuperare 4 miliardi di Euro nel 2012 e 20 a partire dal 2013 (in alternativa sono attesi tagli lineari alle agevolazioni fiscali). Si tratta, dunque, di ottenere ingenti risorse in un breve arco temporale. Dimenticando per un momento le considerazioni - pure imprescindibili - sull'impatto sociale di un'eventuale applicazione della delega, concentriamoci sugli obiettivi finanziari. Vediamo le aree di possibili tagli individuate dal testo e i risparmi effettivi che potrebbero produrre.
Una prima area concerne le sovrapposizioni tra prestazioni monetarie e agevolazioni fiscali. Queste riguardano, in misura degna di nota, solo i carichi familiari: recuperare risorse da qui vorrebbe dire diminuire gli stanziamenti al sostegno al costo dei figli.

Mentre esiste un ampio dibattito su come utilizzarle meglio, si è detto sopra, nessuna forza politica considera la possibilità di togliere risorse a tale settore. Abbiamo visto, invece, che le agevolazioni fiscali riguardanti la disabilità sono contenute. In un'ipotesi estrema di loro riduzione si può immaginare una riduzione di 100 milioni.
Alcuni, invece, puntano a ridurre l'utenza dell'indennità di accompagnamento, legando la possibilità di riceverla al reddito dei richiedenti. Nell'ipotesi più forte vista sopra, cioè la diminuzione di un terzo dei beneficiari, si risparmierebbero nel 2012 circa 660 milioni e 1320 milioni nel 2013. La riforma dell'Isee non può, a sua volta, produrre risparmi degni di nota, massimo 20 milioni annui.
Infine, vi sono i servizi sociali e socio-educativi, di titolarità dei Comuni. Qui non è possibile recuperare risorse ulteriori diminuendo i trasferimenti dallo Stato ai Comuni perché – senza bisogno di alcuna delega – tutti i tagli possibili sono già stati compiuti negli ultimi mesi e negli ultimi anni, ai vari fondi sociali così come ai trasferimenti indistinti agli enti locali.
In sintesi, quanto si risparmierebbe nel 2013, quando lo Stato si è impegnato a ottenere 20 miliardi dalla delega fiscale-assistenziale, nell'ipotesi di recuperare dal socio-assistenziale tutte le risorse possibili? 1320 milioni da indennità, 20 milioni da isee e 100 milioni da sovrapposizioni con disabilità. Pertanto, anche sfruttando tutti gli spazi possibili per tagliare (con pesanti ricadute sociali) i risparmi risulterebbero estremamente ridotti: 1.440 milioni di Euro nel 2013, pari al 7% del totale di risparmi previsto dalla delega. Un ammontare di risorse esiguo rispetto al dispositivo della delega e ancora di più se messo a confronto con le altre voci del bilancio pubblico.

AREE DI POSSIBILI TAGLI INDIVIDUATE DALLA DELEGA	RISPARMI REALIZZABILI NEL 2013 NELL'IPOTESI DI MASSIMA RIDUZIONE (MILIONI DI EURO)
• Riduzione agevolazioni fiscali disabilità	100
• Introduzione soglia di reddito per ricevere Indennità Accompagnamento	1320
• Revisione Isee	20
• Riduzione trasferimenti ai Comuni per servizi sociali e socio-educativi	0
RISPARMIO TOTALE OTTENIBILE NEL 2013	**1.440 (Pari al 7% delle risorse necessarie alla delega fiscale-assistenziale)**

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	Osservazioni sull'art. 10 A.C. Disegno di legge 4566		tipologia
autori:	*Gruppo Abele onlus*		**articolo**
editore:		data/anno:	09/11/2011
città/luogo:	Roma	pagine/durata:	5
altro/note:			
fonte/reperito al link:	http://www.oasliguria.org/public/oas2/misc/Download/AAA/Gruppo%20Abele.pdf	in data:19/12/2011	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

GruppoAbele

Audizione 9 Novembre 2011
Camera dei Deputati
Commissioni riunite Finanza e Affari sociali

Osservazioni sull'articolo 10 del Disegno di legge C. 4566
Delega al Governo per la riforma discale ed assistenziale

Considerazioni generali

L'art.10 del disegno di legge "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale" sancisce una cultura di welfare connotata dalla messa in discussione della legittimità della domanda di un sistema di welfare universale così come disegnato dalla legge 328/2000; infatti il primo capoverso del succitato articolo prevede l'adozione di "*uno o più decreti legislativi finalizzati.....alla riqualificazione e all'integrazione delle prestazioni socio-assistenziali in favore dei soggetti autenticamente meritevoli*". Le prestazioni sociali non sono indirizzate, dunque, a tutti i cittadini ma solo ai *soggetti autenticamente meritevoli*

Anche il linguaggio del disegno di legge evidenzia questo cambio culturale: non si parla, infatti, di Servizi sociali o di prestazioni di welfare, ma di servizi socio-assistenziali. Il testo del disegno di legge identifica dunque le politiche sociali con le politiche assistenziali. Al punto 1d) il disegno di legge esplicita l'intenzione di istituire il *Fondo per l'indennità sussidiaria;* il termine "indennità" indica un compenso corrisposto a scopo assistenziale in qualità di rimborso spese: nuovamente emerge questa concezione assistenzialistica delle politiche sociali

Il primo comma dell'art. 10, poi, afferma chiaramente che le prestazioni socio-assistenziali sono subordinate a vincoli di bilancio: queste prestazioni, dunque, non rappresentano diritti esigibili nemmeno per i *soggetti autenticamente meritevoli*"

Ancora, il primo comma dell' art. 10 fa esplicito riferimento all'art 117 della Costituzione che conferisce allo Stato la potestà esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; il disegno di legge, però, non definisce i livelli essenziali delle prestazioni e ciò significa che non definisce diritti certi, esigibili dai cittadini in modo equo su tutto l'ambito territoriale nazionale. Ne deriva la considerazione che l'obiettivo non è quello di individuare i bisogni più rilevanti a cui dare risposta e le opportunità che in questa direzione possono essere offerte, ma che l'obiettivo perseguito è esclusivamente quello di contenere la spesa sociale (come si evince dall'art 11). La garanzia della fruibilità di definiti diritti sociali in modo equo nei territori e fra i territori non è dunque contemplata da questo disegno di legge

Pare essersi perso il senso delle politiche sociali, intese come strumenti di attivazione di Servizi che accompagnano il cittadino nelle diverse età della vita (asili nido, scuole, interventi di protezione sociale....); certo, le politiche sociali comprendono anche le politiche assistenziali, ma queste ultime non ne sono che una piccola parte. Il poter fruire di servizi restituisce dignità al cittadino non solo perché non lo obbliga a dover forzatamente dipendere dai familiari, ma anche perché ne permette l'autorealizzazione (non rinuncia ad un lavoro retribuito). E' importante considerare le politiche sociali non nei termini di "voce di spesa", ma nei termini di "voce di investimento".
In questo senso il sistema di welfare non può essere considerato un mero costo, come traspare dal disegno di legge, ma occorre riconoscere la funzione di volano dell'economia che il welfare assolve contribuendo allo sviluppo economico e sociale della collettività in quanto favorisce la crescita sia di capitale sociale nei termini di sviluppo di abilità e conoscenze, sia di coesione sociale nei termini collaborazione e fiducia tra le persone. Nel testo del disegno di legge è assente l'idea di un welfare capace di contrastare i processi di impoverimento e di perseguire gli obiettivi dell'Unione Europea indicati dalla Strategia di Lisbona – formalmente sottoscritta dal nostro Governo - quali la crescita economica e la coesione sociale

Per queste ragioni non è condivisibile l'enfasi che il disegno di legge pone sulla famiglia, considerata nei fatti, come un ammortizzatore sociale; alla famiglia viene assegnato un

ruolo di supplenza ad un sistema di welfare insufficiente che non riconosce i diritti soggettivi del cittadino.

Il rapporto annuale sulla situazione del Paese redatto dall'Istat evidenzia chiaramente come questo ruolo suppletivo sia svolto dalle famiglie e dal volontariato con differenti modalità quali, ad esempio: il sostegno economico al bilancio familiare garantito dalla pensione dei nonni, l'accudimento ad anziani e minori garantito dalle donne etc.. E' stato calcolato che le famiglie spendono 17 miliardi per l'assistenza agli anziani non autosufficienti a fronte di una erogazione statale pari a 12 miliardi per l'indennità di accompagnamento.

Fondo per l'indennità sussidiaria

Per quel che concerne l'indennità di accompagnamento, il Disegno di legge al comma 1d) prevede il suo superamento attraverso l'istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria senza fare alcun riferimento ai livelli essenziali di assistenza, né alla spesa storica. Tale fondo non corrisponde al reale bisogno in quanto i criteri di ponderazione non prendono in considerazione target di popolazione disabile quali, ad esempio, minori, giovani adulti o malati oncologici che pur tuttavia ne avrebbero pieno diritto; ricordo che le persone disabili con età inferiore ai 60 anni sono 620.000 e i ragazzi disabili infraquattordicenni sono 188.000. Inoltre il testo del disegno di legge non prende in considerazione alcuna i costi aggiuntivi per le persone disabili e per le loro famiglie (mancanza di reddito, rinuncia ad una attività lavorativa per assolvere alle esigenze assistenziali etc...), costi che possono produrre impoverimento specie nei contesti territoriali più arretrati e carenti di servizi

Tutto ciò preoccupa perché ad oggi l'indennità di accompagnamento è l'unico strumento di cui si dispone per fronteggiare la non autosufficienza. L'azzeramento del fondo della non autosufficienza comporta il non poter più realizzare interventi importanti quali quelli volti all'integrazione scolastica, lavorativa e sociale

L'indennità sussidiaria viene erogata, secondo il punto 2 del comma 1d), "*al fine di: .....finanziare prioritariamente le iniziative e gli interventi sociali attuati sussidiariamente via volontariato, non profit, ... ONLUS, cooperative ed imprese sociali.....quando.... sussistano i requisiti di efficacia e di convenienza economica in considerazione dei risultati*": ciò indica una impostazione residuale di un welfare subordinato alla convenienza economica che delega l'assistenza al volontariato e al no profit senza porre attenzione alla qualità del servizio offerto; non si fa alcun riferimento alla

professionalità degli operatori né alla necessità di accreditamento da parte degli enti che erogano assistenza, così come è assente l'attenzione ad individuare correttivi che permettano di superare il perverso gioco al ribasso nelle gare di appalto.

Carta acquisti

Il punto 1e) richiama la carta acquisti la cui gestione è affidata al non profit; stupisce la riproposizione di uno strumento che ha sollevato tante polemiche, ed interroga sia la mancata verifica dell'efficacia a tre anni dalla sua istituzione, sia la mancata previsione di una valutazione e di un controllo dei suoi effetti con la sua riproposizione I Comuni sono chiamati ad identificare i beneficiari e ad integrare le risorse pubbliche con la raccolta i erogazioni liberali, mentre alle organizzazioni non profit è affidato il compito di gestire la carta attraverso le proprie reti relazionali; è del tutto assente nel testo del disegno di legge ogni riferimento ai criteri di concessione, all'ammontare delle risorse economiche messe a disposizione, così come la previsione di competenze distribuite fra i vari livelli istituzionali secondo il principio della sussidiarietà verticale. Quanto previsto in questo punto del DDL non è condivisibile in quanto non favorisce l'emersione dei bisogni, sottende una considerazione meramente caritatevole di tale erogazione ed assegna al no profit un ruolo che non gli compete.

Il valore del sistema dei servizi sociali

In ultimo suscita amarezza la constatazione che questo disegno di legge disconosce, nei fatti, il valore di un sistema di servizi sociali basato sulla cultura del prendersi cura, della relazione quale strumento atto a contrastare il rischio di relegare ad una posizione passiva ed ai margini le persone che portano una richiesta di aiuto, ma, al contrario, quale strumento mirato a stimolarne le competenze, seppur residuali e la capacità proattiva delle persone, sostenendole nello sviluppo di abilità e conoscenze ed accompagnandole in possibili percorsi di superamento delle condizioni sfavorenti che caratterizzano quel tempo della loro vita.

La riduzione dei fondi relativi alle politiche sociali, alle politiche giovanili, alle politiche della famiglia e l'azzeramento dei fondi relativi alla non autosufficienza e all'inclusione sociale degli immigrati rivelano il pensiero di un welfare sempre più irrilevante che sta già producendo e continuerà a produrre un aumento delle persone relegate ai margini; basta

pensare alle famiglie sempre più numerose che accedono alla mense dei poveri o che richiedono una posto letto in dormitorio a seguito dello sfratto o, ancora, ai genitori che chiedono un aiuto per permettere ai figli di terminare gli studi, alle persone con problemi di dipendenza e/o patologie correlate che sempre più difficilmente riescono ad accedere ad una struttura di accoglienza residenziale, alle persone ultracinquantenni che perdono il lavoro e non riescono più a reinseririsi nel mondo del lavoro, alle donne sole con figli minori che a causa di eventi spiazzanti (separazione, perdita del coniuge etc..) non riescono più a fronteggiare la spesa dell'affitto o della rata del mutuo.....

Qualche proposta

Alla luce di quanto sin qui esposto, si auspica:

- il recupero del senso delle politiche sociali quali strumenti favorenti la crescita economica e la coesione sociale, in linea con la strategia di Lisbona
- la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni
- il ripristino del fondo per la non autosufficienza
- il ripristino dei fondo per l'integrazione sociale degli immigrati
- il potenziamento del fondo per le politiche sociali
- il potenziamento del fondo per le politiche giovanili
- il potenziamento del fondo per le politiche della famiglia
- il perseguimento dell'accreditamento degli enti che erogano assistenza
- l' individuazione di correttivi che permettano di superare il meccanismo delle gare al ribasso

Joli Ghibaudi
Asociazione Gruppo Abele
Corso Trapani 91/b
Torino

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	Audizione della federazione italiana superamento dell'handicap		tipologia
autori:	*FISH*		**articolo**
editore:		data/anno:	18/10/2011
città/luogo:	Roma	pagine/durata:	30
altro/note:			
fonte/reperito al link:	http://www.oasliguria.org/public/oas2/misc/Download/AAA/audizione_fish_.pdf	in data:19/12//2011	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

federazione italiana per il superamento dell'handicap

Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge C. 4566 recante

«Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale».

Osservazioni della

Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap

18 ottobre 2011

Premessa

La Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap ha affrontato la lettura e l'analisi del disegno di legge C. 4566 di delega fiscale e assistenziale in modo non scollegato all'evoluzione delle politiche sociali degli ultimi anni. Solo l'attenzione al contesto pregresso e attuale consente di intuire gli scenari futuri. Infatti, se ci si limitasse strettamente al testo del disegno di legge e delle relazioni allegate, troppi rimerebbero i coni d'ombra circa gli àmbiti, i princìpi, i criteri, e financo i tempi, su cui il Governo richiede la delega a legiferare su temi tanto delicati per le famiglie e per i diritti individuali.

In particolare la Federazione non può non evidenziare:

- i pesanti ulteriori tagli agli enti locali operati dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, tali da comportate nell'immediato una riduzione drastica dei già carenti servizi sociali offerti dagli enti locali;
- l'azzeramento del Fondo per la non-autosufficienza intervenuto con l'ultima legge di stabilità;
- la riduzione a 69 milioni per il 2012 e a 44 per il 2013 del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali; nel 2008 il Fondo era parti a 929 milioni di euro.
- la riduzione o l'azzeramento di tutti i Fondi e i trasferimenti per le politiche per la famiglia, per la casa, per il servizio civile;
- il progressivo impoverimento delle famiglie italiane, come testimoniato dai più recenti studi dell'ISTAT, ed un graduale appesantimento del carico sulle famiglie, e sulle donne in particolare, dei compiti assistenziali per i figli e le condizioni di non autosufficienza;
- l'aumento del tasso di disoccupazione e inoccupazione in particolare fra i giovani e nel Mezzogiorno; e un tasso di occupazione per le persone con disabilità che non supera il 20%;
- la legge 111/2011 (art. 20) considera un elemento di virtuosità da parte dei Comuni l'azione di recupero dei costi dei servizi a domanda

individuale: il Comune è tanto più virtuoso quanto più (oltre ad altri criteri) in grado di dimostrare che i costi dei servizi a domanda individuale non rappresentano un costo elevato per l'Amministrazione (a spese dei cittadini).

In una situazione di crisi profonda, non solo per i mercati, ma anche e soprattutto per le famiglie e per i singoli cittadini, ci si attendeva un intervento deciso di sostegno e di rassicurazione a favore degli stessi.

Al contrario le due "manovre" (leggi 111 e 148/2011) approvate impongono sui cittadini e sulle famiglie il carico maggiore del sacrificio, un sacrificio che in molti non saranno in grado di affrontare e che costituirà ulteriore causa di marginalità, impoverimento, esclusione.
Il disegno di legge in esame aumenta tale pressione sia attraverso misure di "riforma" fiscale che comprimendo drasticamente gli interventi nel comparto sociale, il che significa riduzione dei servizi e retrazione dei sostegni economici diretti ed indiretti.

La Federazione si sofferma qui, solo parzialmente sui 9 articoli della parte fiscale del disegno di legge, non mancando di rilevare come anche gli effetti tributari più duri si riverberano, ancora una volta, sulle famiglie e sull'esigibilità dei diritti individuali.

Fiscalità e famiglia

Una sola osservazione è sufficiente a far comprendere in quale non condivisibile direzione si rivolga il disegno di legge nella parte fiscale.

Nel 2003 fu approvata, su proposta dello stesso Ministro attualmente in carica, la "*Delega al governo per la riforma del sistema fiscale statale.*" (legge 7 aprile 2003, n. 80)
In larga misura quel testo, che solo marginalmente ha trovato applicazione, viene ora ripreso dal disegno di legge in esame, con degli elementi fortemente peggiorativi.

Uno di questi riguarda l'attenzione alle famiglie e alle persone più rischio di marginalità.
Allora era previsto espressamente *"articolazione delle deduzioni in funzione dei seguenti valori e criteri: famiglia, con particolare riferimento alle famiglie monoreddito, al numero dei figli, degli anziani e dei soggetti portatori di handicap; casa; sanità, istruzione,*

formazione, ricerca e cultura, previdenza, assistenza all'infanzia negli asili nido e domiciliare; non profit e attività svolta nel campo sociale, assistenziale e di promozione sociale e valorizzazione etica, culturale e scientifico; volontariato e confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di accordi e di intese; attività sportiva giovanile; costi sostenuti per la produzione dei redditi di lavoro;"

Oggi, quei "valori e criteri" scompaiono per giungere ad individuare *l'"imponibile per quanto possibile non eroso da regimi fiscali che nel corso degli anni sono stati introdotti per indirizzare le scelte e i comportamenti del contribuente verso obiettivi che lo Stato considerava costruttivisticamente meritevoli, lasciando invece alle persone e alle famiglie libertà di scelta in ordine all'uso del loro denaro."*

Quelle che erano introdotte come misure compensative e di aiuto indiretto, ora si sostiene siano servite per "indirizzare le scelte e i comportamenti del contribuente". Come se la per le famiglie e per i singoli gli onere per far fronte all'assistenza, personale fossero una "scelta" opzionale e non invece obbligata dall'assenza o dalla carenza di servizi pubblici.

Ed ancora *"eliminare o ridurre in tutto o in parte i regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale di cui all'allegato 1"* vagheggiando la *" separazione del dovere fiscale da quello di assistenza sociale."*
L'allegato 1, come noto, è il medesimo allegato C-bis (legge15 luglio 2011, n. 111) su cui si poggia la cosiddetta "clausola di salvaguardia" e reca l'elenco delle agevolazioni (regimi di favore, esenzioni parziali o complete) su cui vi saranno i tagli lineari (5 e 20% a partire dal 2012) nel caso in cui la delega fiscale e assistenziale non venga approvata.
Nella sostanza quelle agevolazioni, comunque vada, saranno limitate o cancellate, forse in misura ancora superiore al 5 o al 20%.

Fra le agevolazioni in vista di eliminazione o riduzione si annoverano quelle cui più comunemente ricorrono i contribuenti: le detrazioni per le spese sanitarie, per gli interessi sui mutui, per i carichi di famiglia, ma anche le deduzioni per le spese di assistenza per il non autosufficienti, per gli ausili, per le protesi e molti altri oneri che, comunque, rimangono in carico al contribuente e che riducono il reddito che effettivamente rimane a loro disposizione.

Ma gli interventi restrittivi su quelle agevolazioni riservano anche ulteriori ricadute che gravano pesantemente sulle persone con disabilità.
Fino ad oggi, in forza dell'articolo 24 del DPR 601/1973, le pensioni ai ciechi, agli invalidi civili, ai sordi, gli assegni di cura, i contributi regionali per la vita

indipendente, e qualsiasi altra provvidenza economica assistenziale non erano imponibili ai fini IRPEF.

Il disegno di legge prevede l'eliminazione (totale o parziale) anche di questa "agevolazione", con gli effetti che si possono immaginare in termini non solo fiscali, ma anche di vivenza a carico, di detrazione fiscale, di calcolo dell'ISEE ed altro. Pensioni, indennità, assegni e qualsiasi altra provvidenza assistenziale saranno considerati"reddito" (in tutto o in parte rimane da capire).

Porre sullo stesso piano redditi da lavoro o di patrimonio e emolumenti assistenziali diretti alla rimozione delle discriminazioni sociali ed economiche, è un evidente lesione del principio costituzionale di cui all'articolo 3. Ma vi sono anche altre perplessità circa l'effettivo rispetto dell'articolo 53 della Costituzione (*"Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività"*) visti gli oneri e le spese cui – a causa della loro condizione ma anche a causa della carenza dei servizi che lo Stato dovrebbe garantire – i contribuenti con disabilità sono costretti a sostenere, limitando di fatto il reddito a loro disposizione e la loro effettiva capacità contributiva.

Al contempo, il disegno di legge indica con estrema approssimazione i criteri per l'individuazione - *"in funzione della soglie di povertà"* - del livello di reddito (si badi bene "personale") escluso da imposizione.
Altrettanta vaghezza si rileva circa la *"concentrazione dei regimi di favore fiscale essenzialmente su natalità, lavoro, giovani"* e da tale genericità deriva un'eccessiva discrezionalità su aspetti che riguardano politiche e strategie di notevole impatto sulla società italiana che richiederebbero maggiore precisione e maggiore coinvolgimento degli enti locali e delle parti sociali.

Delega assistenziale: limiti costituzionali

Venendo all'articolo 10 del disegno di legge, una prima osservazione riguarda alcuni principi costituzionali.
La riserva deriva prioritariamente dall'articolo 76 della Costituzione che prevede che *"L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principî e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti."*

Soffermandoci sull'articolo 10 del disegno di legge di riforma, appare evidente, in tutti i commi, l'assenza pressoché totale di indicazione di *principi e criteri.*

Si formulano piuttosto intenzioni vaghe in ambiti spesso indistinti, ma i principi generali che dovrebbero condurre l'azione legislativa non sono espressi compiutamente.
Ad esempio, laddove si esprime la volontà di *"non sovrapposizione fra regimi di favore fiscale (agevolazioni, esenzioni ecc) e prestazioni sociali"*, il disegno di legge rimane indefinito in modo disarmante.
Ma la medesima perplessità sorge nella trattazione della revisione dei criteri dell'ISEE, o di quelli "personali" per l'accesso alle pensioni di invalidità o reversibilità.

Quanto all'*"oggetto"* della delega è anch'esso non ben delineato.
Dalla lettura più che una riforma dell'assistenza nella sua interezza e complessità con definisca il sistema, le risorse, le responsabilità, i diritti soggettivi, sembra piuttosto che la delega di riduca ad una serie di disposizioni mirate alla mera restrizione di alcune prestazioni e al vincolante contingentamento, al ribasso, della spesa. In ogni caso l'oggetto è poco definito e male articolato.
Queste lacune non rappresentano solo "punti deboli", ma appaiono come una violazione ai principi costituzionali espressi dall'articolo 76 che, ancora una volta, consentano al Governo un eccesso di delega senza che questo possa poi essere contestato.

Stessa perplessità vale, sempre in riferimento all'articolo 76 cost., relativamente al requisito del *"tempo limitato"*.
Il disegno di legge concede al Governo due anni per emanare i decreti legislativi applicativi.
Successivamente all'entrata in vigore dei decreti legislativi, pur solo entro diciotto mesi dall'inizio della vigenza, il Governo può approvare disposizioni correttive e integrative dei decreti stessi, ma sempre nel rispetto dei princìpi e dei criteri direttivi previsti dalla presente legge delega.

Questo significa che un futuro Esecutivo che intenda rivedere le disposizioni, dovrebbe prima modificare la legge delega, transitando per l'approvazione parlamentare e poi "emendare" i decreti legislativi. Inoltre significa che il Governo che ottiene la delega, estende temporalmente la sua facoltà legislativa diciotto mesi oltre i primi due anni, quindi per ben 36 mesi l'intero comparto rimane una "riserva" legislativa blindata rispetto a interventi correttivi profondi a meno di una complessa revoca della delega stessa.

Assistenza: le competenze

Ma riguardo all'oggetto della delega assistenziale si pone anche un altro problema, in questo caso di competenza.
In ambito fiscale, l'articolo 117 della Costituzione (secondo comma, lettera e), attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia tributaria e la perequazione delle risorse finanziarie.

Le Regioni hanno una potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. A loro rimane anche potestà legislativa in materia di tributi regionali e locali, fermi restando i principi stabiliti dalla legge statale di coordinamento (articolo 119). Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Quindi, il disegno di legge, per la parte fiscale, anche tenuto conto delle norme in materia di federalismo fiscale, sembra operare in un ambito che è stabilito dalla Costituzione, anche se, a ben vedere, l'articolo 119 riconosce ai Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni autonomia finanziaria non solo di entrata, ma anche di spesa. Il che non sembra garantito né dalla parte fiscale del disegno di legge, né – tanto meno dalla parte assistenziale.

Sulla parte assistenziale (articolo 10) il disegno di legge appare molto più debole.
Secondo la Costituzione (sempre articolo 117, comma 2, lettera m) allo Stato spetta, in esclusiva, la potestà normativa in materia di *"determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"*. Il resto è materia "concorrente" cioè sono coinvolte le Regioni, coinvolgimento che – peraltro – appare quanto mai opportuno al di là del pur vincolante dettato costituzionale.

In realtà il disegno di legge non fissa alcun "livello essenziale" - che fra l'altro rappresenterebbe finalmente un diritto soggettivo esigibile - ma indica piuttosto limiti e riformulazioni di criteri per la concessione o meno di prestazioni, con una mera ottica di contenimento della spesa. Non, quindi, - ancora una volta - una riforma assistenziale, ma una revisione restrittiva di alcune singole prestazioni.

Inoltre incide direttamente anche sull'organizzazione delle singole regioni ed enti locali, in materia di assistenza, restringendone la potestà normativa e gestionale.

Solo a titolo esemplificativo, il disegno impone l'adozione di un "fascicolo elettronico", unico su tutto il territorio nazionale e gestito da un istituto centrale, lo stesso istituto a cui viene d'imperio affidata l'esclusiva nell'erogazione di qualsivoglia prestazione economica assistenziale.
Infine, il disegno evoca l'integrazione sociosanitaria, quindi entra direttamente nell'ambito della tutela della salute. Anche in questo caso la Costituzione è chiara: la tutela della salute è materia concorrente, cioè deve coinvolgere le Regioni.

Il disegno di legge le esclude e ne confina la potestà normativa ad ambiti marginali come la promozione della beneficenza o l'individuazione degli enti non profit a cui attribuire funzioni assistenziali.

Obblighi internazionali

Sulla parte assistenziale va aggiunta una notazione. L'articolo 117 della Costituzione premette che: *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali."*

Sulle persone con disabilità e sull'infanzia, la Repubblica Italiana ha ratificato alcune importanti Convenzioni delle Nazioni Unite, che non sono minimamente contemplate nel testo del disegno di legge e nemmeno nelle relazioni al provvedimento. Anzi: in più passaggi l'articolo 10 sembra confliggere marcatamente con questi atti internazionali.

In particolare, per quanto riguarda le persone con disabilità, l'Italia ha ratificato la specifica Convezione ONU che ne esprime, tutela e promuove i diritti (legge 18/2009). Non è solo una legge dello Stato, ma anche un atto internazionale di cui l'articolo 117 impone il preliminare rispetto.

Fra i principi generali espressi dalla Convenzione sono richiamati il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone; la non discriminazione; la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società; la parità di opportunità; il rispetto dello sviluppo delle capacità dei minori con disabilità e il rispetto del diritto dei minori con disabilità a preservare la propria identità.
Nessuno di questi principi viene richiamato dal disegno di legga, anzi il primo comma dell'articolo 10 condiziona l'erogazione di servizi e prestazioni dal vincolo di bilancio.

Ambiti della delega assistenziale

Il disegno di legge riserva al Governo due anni di tempo per legiferare su tre ambiti, invero piuttosto indefiniti e maldestramente articolati:

- riqualificazione e integrazione delle prestazioni socio-assistenziali in favore dei soggetti autenticamente bisognosi;
- trasferimento ai livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni compatibili con i princìpi di efficacia e adeguatezza;
- promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali, secondo regolazioni definite in base ad alcuni principi e criteri direttivi.

Ma in premessa fissa tre "principi" ancora più generali:

- vincoli di disciplina del bilancio;
- presupposto della separazione del dovere fiscale da quello di assistenza sociale;
- conformità all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione;
- conformità all'articolo 118 della Costituzione.

Nella, forse voluta, genericità dei "principi" e degli "ambiti" definiti tentiamo di ipotizzare una lettura possibile, rifacendoci anche alla relazione di accompagnamento del disegno di legge e alle schede di analisi depositate dalla stesso Ministero dell'economia.

Procediamo per punti.

"Riqualificazione e integrazione delle prestazioni socio-assistenziali in favore dei soggetti autenticamente bisognosi"

Premesso che la riforma assistenziale è mirata a recuperare – a regime e in combinata con la riforma fiscale – 20 miliardi l'anno, i termini "riqualificazione" e "integrazione" indicano l'intento di contenere la spesa sociale. Sul "come" altri elementi emergono dalla lettura dei commi successivi. L'intento è di condizionare fortemente la spesa dei Comuni (oggi gestiscono circa 6 miliardi per prestazioni e servizi, al lordo degli ultimi tagli) e di fondere, dove possibile, servizi e prestazioni erogati da diversi soggetti. Nei successivi commi traspare anche con forza, l'intento di rafforzare l'integrazione socio-sanitaria, ma anche di ricondurre molti servizi assistenziali nell'alveo della sanità.

Più inquietante è la precisazione *"autenticamente bisognosi"*.
È un riferimento completamente nuovo nella normativa italiana. "Autenticamente" presuppone una valutazione, dei criteri, un soggetto preposto a verificare l'effettiva oggettività di uno status.
Rispetto ai criteri, il disegno di legge fornisce alcuni elementi in più nei commi successivi, anche se poi i principi direttivi sono altamente incerti e indefiniti, con tutti i rischi che ciò comporta.
"Bisognosi" è un termine "antico" e caritatevole che si riteneva superato dall'ordinamento italiano, come già avvenuto nella cultura e nella società.
Il "bisogno" non circoscrive un diritto soggettivo e forse nemmeno un interesse legittimo attivabile degli interessati, ma una stato di necessità che abbisogna della carità altrui.
Ma pur volendo considerare questo termine come un lapsus, anch'esso ha necessità per essere individuato e definito, di criteri valutativi combinati.
I successivi commi, come detto, fanno riferimento a nuovi criteri, ma non già per la definizione del "bisogno", quanto piuttosto all'accesso a determinate prestazioni socio-assistenziali.

La definizione rappresenta un passo indietro incolmabile rispetto alle indicazioni della vigente legge 8 novembre 2000, n. 328 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) che esprime compiutamente le persone "aventi diritto" nonchè i principi di programmazione degli interventi e delle risorse del sistema integrato di interventi e servizi sociali, giungendo a profilare progetti individualizzati a cui si attribuisce una rilevante valenza.

"Trasferimento ai livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni compatibili con i princìpi di efficacia e adeguatezza"

Si tratta di una singolare rilettura dell'articolo 118 della Costituzione che prevede già, con ben altra completezza, che le funzioni amministrative siano attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Nel disegno di legge, la sussidiarietà scompare (per essere ripescata poi con una diversa lettura), la differenziazione, pure. Ma viene introdotto un nuovo termine: "efficacia."
L'efficacia è la capacità di raggiungere un determinato obiettivo indipendentemente dalle risorse impiegate. L'efficienza la capacità di

raggiungerlo con il minimo uso possibile di risorse.
Il disegno di legge non si riferisce all'efficienza (anche perchè comporterebbe una più attenta analisi dei risultati reali), ma non cita nemmeno altri principi.

Questa diversa espressione (efficaci ed adeguati) più che voler ribadire un principio costituzionale, sembra volerlo comprimere: lo Stato centrale trasferisce agli enti locali alcune funzioni (che già sarebbero loro) solo se questi sono efficaci e adeguati.
Manca, in ogni caso, qualsiasi riferimento alla qualità oppure ai diritti del cittadino.

Anche in questo caso, il disegno di legge delega segna un ampio passo indietro rispetto alle indicazioni, relative alle diverse competenze dei diversi "gradi" di governo, espresse dalla legge 328/2000 (articoli 6, 7, 8 e 9).

"Promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali"

Il principio di sussidiarietà, che trova espressione anche nella Costituzione, è basato sulla considerazione che ci siano, nella società, entità via via meno complesse e organizzate: si va dallo Stato, alle Regioni, agli enti locali, alle comunità alle associazioni, alla famiglia fino al singolo individuo. In una visione "gerarchica" e verticale (per non voler approfondire quella "orizzontale") lo Stato è nella posizione superiore, il cittadino in basso, enti locali, famiglia e associazioni, sono corpi intermedi.

Il principio di sussidiarietà prevede non solo l'aiuto che gli enti superiori devono svolgere verso quelli inferiori, ma anche che le funzioni che i corpi intermedi sono in grado di svolgere devono esser loro affidati e, aspetto non marginale, sostenuti. Questo anche per garantire un secondo principio: quello della prossimità al cittadino.

Ovviamente, perchè sia applicato correttamente il principio di sussidiarietà sono necessarie due condizioni. La prima: che il corpo intermedio (in questo caso la famiglia e il non profit) siano effettivamente in grado di svolgere determinate funzioni a parità di efficacia ed efficienza e sia garantita una contrattualità con l'utente (Cittadino) e con l'ente (Comune).
La seconda, più preoccupante: che a quei corpi intermedi siano trasferite risorse sufficienti per svolgere quella funzione che, dimostratamente, sono in grado di

svolgere. Sorge in dubbio su chi decida quando le risorse siano sufficienti e secondo quali criteri.

Purtroppo nella relazione al disegno di legge queste due condizioni non vengono affatto sottolineate, tanto da far apparire l'intento normativo come una volontà di delega di determinati servizi sociali, ora pubblici, alla famiglia e al volontariato senza sufficienti e imprescindibili garanzie per gli "utenti finali".
Anche queste garanzie dovrebbero essere espresse con chiarezza nei principi ispiratori della delega. In caso contrario c'è un chiaro conflitto con le indicazioni costituzionali che impongono la chiarezza nell'espressione dei principi in fase di delega.

Anche in questo caso, l'articolo 10 del disegno di legge marca un'involuzione rispetto a quanto previsto dalla legge 328/2000. L'articolo 5, pur richiamando il principio di sussidiarietà, riconosce il ruolo del terzo settore, ma ne riconduce l'azione all'interno di una programmazione comune e compiuta (almeno sotto il profilo teorico) dei Piani di Zona.
La logica è ben diversa, quindi: è una logica di pianificazione e gestione comune e condivisa dei servizi e degli interventi sociali in contrapposizione con una delega basata sui minori costi per l'erario.

"Vincoli di disciplina del bilancio"

Rappresenta la frase più dirimente di tutto l'articolo 10 del disegno di legge. Nella sua perentorietà, sottolinea che i servizi e le prestazioni sociali devono sottostare rigidamente alla disciplina di bilancio e, quindi, sono condizionati dalle esigenze di cassa, dalla pianificazione finanziaria, dal contenimento della spesa pubblica, dal risanamento dei conti.

Nella sostanza i diritti civili e sociali sono compressi dai vincoli di bilancio. Secondo questa indicazione, lo stesso articolo 38 della Costituzione (assistenza agli inabili e a chi non è in grado di produrre reddito) sarebbe condizionato alla disponibilità (concetto alquanto discrezionale) di bilancio.

È probabile che – come già accaduto quando si è tentato di comprimere il diritto allo studio per limiti di bilancio – venga sollevato il dubbio di legittimità costituzionale. In quei casi la Corte Costituzionale si è espressa con sentenze di censura nettissima.

*"**Presupposto della separazione del dovere fiscale da quello di assistenza sociale**"*

Espresso in una modalità incerta (pur di non scrivere che quello all'assistenza sociale è un diritto), il periodo appare drammaticamente chiaro negli intenti se rammentiamo quanto indicato nella manovra di luglio 2011 (legge 111/2011 art. 40) che prevede appunto di adottare decreti legislativi per *"eliminare o ridurre le agevolazioni fiscali che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali."*

Inoltre, altri elementi di chiarezza derivano dalla lettura del disegno di legge nella parte che riguarda il fisco (in particolare l'articolo 2) che prevede l'eliminazione parziale o completa di regimi di agevolazione o esenzione al momento della imposizione sui redditi.

Secondo il disegno di legge da una parte deve sussistere in modo consolidato il *"dovere fiscale"* cioè l'obbligo al pagamento delle imposte e delle tasse. Dall'altro il "diritto" all'assistenza sociale.

L'assistenza sociale o, per usare i termini adottati dal disegno di legge, il bisogno, non possono essere compensati o affrontati diluendo o diminuendo il "dovere fiscale".

Per fare un esempio: le deduzioni per l'assunzione di una badante, potrebbero essere incompatibili con un contributo pubblico per l'aiuto personale o con l'assegno di cura o con la stessa indennità di accompagnamento.

Un principio che solo in modo estremamente teorico appare giustificabile. All'atto pratico e nell'attuale momento, le prestazioni e i servizi, appaiono lontanissimi dalla copertura totale o significativamente parziali del "bisogno".

E anche in questo caso, l'indicazione appare in contrasto con le disposizioni della Costituzione in materia di decretazione delegata: mancano più precise indicazioni dei principi e degli ambiti su cui il Governo chiede la delega.

Se approvato il testo proposto, la conseguente legge delega lascerebbe al Governo amplissima discrezionalità, anche perchè nessuna disposizione stabilisce quanta parte di quei 20 miliardi di ricercato risparmio si debba prelevare dal comparto assistenziale e quanto dal comparto fiscale.

"Conformità all'articolo 117, secondo comma, lettera *m) della Costituzione*"

L'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione affida, in modo esclusivo, allo Stato il compito di determinare i *"livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale."*

La citazione di quel comma all'interno del disegno di legge (articolo 10) appare con tutta evidenza un modo per giustificare la competenza statale in ambito di assistenza e suffragare la stessa legge delega. In realtà il disegno di legge non affronta mai la necessità di definizione di livelli essenziali di assistenza sociale. Si impegna a indicare criteri restrittivi per l'accesso a prestazioni monetarie e servizi sociali, ma mai prevede la definizione dei livelli essenziali (LEA o LIVEAS) di cui da anni si chiede l'adozione.

Illuminante, in tal senso la lettura delle schede di analisi proposte dal Ministero dell'economia. Merita la citazione integrale.
"La nozione dei livelli essenziali con riferimento alle prestazioni sociali (LIVEAS) è stata introdotta dall'articolo 22 della legge n. 328 del 2000 che vincola la definizione dei LIVEAS alle risorse economiche disponibili rinviando per una definizione più precisa al Piano sociale nazionale 2001-2003. L'articolo 22 definisce i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (per macro-aree, come indirizzi e non come standard di erogazione), individuando a tal fine l'area di bisogno e quindi le prestazioni e gli interventi idonei a soddisfare quei bisogni, senza giungere tuttavia a una definizione puntuale dei servizi. In assenza di una normativa statale di determinazione dei LIVEAS, le scelte delle regioni si sono fortemente differenziate anche se sono state accomunate dal tentativo di costruire sistemi di nomenclatura dei servizi sociali, quali strumenti indispensabili di monitoraggio e programmazione."

Oltre a questa considerazione, né la relazione al disegno di legge, né le schede di lettura prevedono alcun impegno nella definizione di quei livelli, compito dello Stato per garantire omogeneità di trattamenti in tutto il Paese, ma anche per indicare i diritti certi del Cittadino.

Questo "silenzio" ovviamente è condizionato dai "vincoli di bilancio".
L'assenza completa di riferimenti alla definizione dei livelli essenziali delle prestazione rende evidente l'affermazione che quella che il disegno di legge profila non è una riforma, ma una serie di misure di contingentamento della spesa senza alcuna garanzia per i cittadini, ancorchè "autenticamente bisognosi".

Ma in assenza di una precisa individuazione dei livelli essenziali di assistenza (non certo intesi in termini di "categorie", ma di standard e diritti soggettivi), qualsiasi riforma o intervento rimane privo di garanzie per il cittadino.

ISEE ovvero la compartecipazione alla spesa sociale

Il primo dei "criteri e principi direttivi" che il disegno di legge fissa per riformare l'assistenza è la *"revisione degli indicatori della situazione economica equivalente, con particolare attenzione alla composizione del nucleo familiare."*

Ovviamente non si tratta di un principio, ma piuttosto di un'azione dai contorni nemmeno troppo definiti. I principi che guidano questa azione non sono indicati ed è una lacuna piuttosto grave sia in termini di garanzie costituzionali delle procedure per la concessione della delega, sia per la complessità attuale degli strumenti per l'individuazione della situazione economica prima, e di quella equivalente poi. Inoltre il periodo appare oscuro anche per il fatto che attualmente l'ISEE (Indicatore della Situazione Economica Equivalente) pone già attenzione alla composizione del nucleo familiare.

Le reali intenzioni non emergono dai testi ufficiali (disegno di legge, relazione, schede di analisi), quanto piuttosto dalla lettura della copiosa produzione analitica del Ministero dell'Economia e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali degli ultimi mesi.

Va rammentato che l'ISEE è indissolubilmente legato alla questione della partecipazione alla spesa per le prestazioni sociali. È cioè uno strumento cui si fa riferimento per calcolare se e quanto il cittadino deve partecipare alla spesa per le prestazioni sociali che gli vengono erogate.

Le origini normative sono all'interno della legge 449/199 che, con l'articolo 59, dedica un'attenzione particolare ai temi della previdenza, dell'assistenza, della solidarietà sociale e della sanità. In particolare, i commi dal 50 al 52 delegano il Governo ad indicare, attraverso uno o più decreti legislativi, *"(...) criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate nei confronti di amministrazioni pubbliche (…)"* (comma 51).
E ancora prima, riferendosi alle prestazioni rientranti nei livelli essenziali di assistenza, rammenta che l'obiettivo (comma 50) è *"(...) assicurare maggiore equità al sistema della partecipazione alla spesa sanitaria e delle relative esenzioni (...)"*. Il fine non

era quindi quello del contenimento della spesa o il ripianamento dei deficit.

Da quella norma di fine 1997 traggono origine, dal 1998, i provvedimenti che stabiliscono le regole a cui le Regioni e i Comuni dovrebbero attenersi.
Vengono cioè definiti l'ISE, l'indicatore della situazione economica composto dall'indicatore della situazione reddituale (ISR) e dell'indicatore della situazione patrimoniale (ISP) che prende in considerazione il 20% del patrimonio mobiliare (azioni, depositi ecc) e di quello immobiliare (case, immobili …). Vengono previste delle franchigie (per la prima abitazione e per una parte dei risparmi).
L'ISE (ISP + il 20% dell'ISR) viene diviso per coefficienti che sono diversi a seconda della numerosità del nucleo familiare, della presenza nel nucleo di minori, disabili o anziani.

Quello che ne risulta è l'ISEE, uno strumento che tenta di ponderare la "disponibilità economica" alla composizione del nucleo familiare e che già oggi considera anche la componete patrimoniale oltre a quella reddituale.

Per le prestazioni sociali agevolate i riferimenti normativi più importanti sono il Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 e il Decreto legislativo 3 maggio 2000 n. 130 che ha modificato e integrato quello precedente. Ulteriori elementi regolamentari sono stati introdotti dal Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 4 aprile 2001, n. 242. Altre disposizioni hanno predisposto i modelli-tipo e le regole per la presentazione delle dichiarazioni ISEE.

Attualmente la famiglia che intende ottenere l'accesso agevolato a prestazioni di tipo sociale di rivolge ad patronato o ad un CAAF con la documentazione relativa alla condizione economica dell'intero nucleo. Viene elaborata la Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) cioè l'autocertificazione con cui il cittadino richiede le prestazioni agevolate.

Il "Rapporto ISEE 2010" del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, viene richiamato più volte dalle relazioni che accompagnano il disegno di legge, soprattutto per evidenziare alcuni dati, quelli più funzionali a supportare l'ipotesi di restrizione dei criteri.

Si evidenzia che nel corso del 2009 sono state 6,9 milioni le DSU sottoscritte, un milione in più rispetto all'anno precedente, corrispondente ad a una crescita del 17%. Da quando è stato istituito l'ISEE, si tratta di uno dei maggiori incrementi in termini assoluti del numero di dichiarazioni presentate . Ma più in generale, dopo un rallentamento a metà del decennio, è ripresa negli anni recenti una fase di

crescita sostenuta, non di molto inferiore a quella osservata nella fase di start up del sistema. *"Complessivamente, rispetto al 2002, anno di avvio nella sua piena funzionalità del Sistema informativo dell'ISEE, il numero di dichiarazioni è più che triplicato, passando da poco più di 2 milioni a quasi 7 milioni."*

Questa rappresenta la prima "preoccupazione" governativa: il ricorso all'ISEE è sempre più ampio e questo comporta una minore partecipazione alla spesa da parte dei Cittadini. Le relazioni governative non portano alcun parallelo riferimento al contestuale impoverimento di una percentuale sempre più ampia della popolazione italiana.

Inoltre, le relazioni evidenziano insistitamente la maggiore numerosità delle DSU al Sud senza richiamare, come possibile causa, anche l'incidenza della disoccupazione e dell'inoccupazione che in alcune province raggiunge il doppio della già preoccupante media nazionale.

Il secondo aspetto che le relazioni evidenziano è come lo strumento dell'ISEE venga applicato solo ad alcuni servizi sociali, mentre per altri non viene tenuto in considerazione.

Riprendiamo la tabella del Rapporto ISEE 2010 che riassume le prestazioni a cui si applica l'ISEE e o per cui è escluso.

Prestazioni nazionali erogate sulla base dell'ISEE	• Carta Acquisti (cd. Social Card) • Assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori • Assegno di maternità per le madri prive di altra garanzia assicurativa • Fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo • Erogazione borse di studio (ex L. n. 62/2000) • Prestazioni del diritto allo studio universitario • Tariffa sociale per il servizio di distribuzione e vendita dell'energia elettrica (bonus elettrico) • Agevolazione per il canone telefonico
Principali prestazioni locali che dovrebbero essere erogate sulla base dell'ISEE	• Asili nido e altri servizi socio-educativi per l'infanzia • Mense scolastiche • Servizi socio-sanitari domiciliari • Servizi socio-sanitari diurni, residenziali, ecc. • Altre prestazioni economiche assistenziali (ad es. reddito di cittadinanza, minimo vitale, assistenza straordinaria)

Principali prestazioni che utilizzano discrezionalmente l'ISEE pur in assenza di un obbligo specifico	• Esenzione ticket sanitari (ad es. Regione Sicilia) • Agevolazione per tasse universitarie • Contributo per il pagamento dei canoni di locazione (ex L. 431/1998) • Agevolazioni per il canone di locazioni in edilizia residenziale pubblica • Agevolazione per trasporto locale • Servizio di scuola-bus • Agevolazioni per tributi locali (rifiuti solidi urbani) • Formulazione graduatorie per il pubblico impiego (ex art. 16 l. 56/87)
Prestazioni nazionali per cui l'uso dell'ISEE è escluso dalla legge	• Integrazione al minimo pensionistico • Assegno e pensione sociale • Maggiorazione sociale • Pensione di invalidità civile

L'esposizione della relazione lascia intuire quali siano le convinzioni dell'estensore del disegno di legge:

- si accede con troppa facilità alle prestazioni sociali agevolate tramite l'ISEE;
- per molte prestazioni sociali non si usa obbligatoriamente l'ISEE (ma magari ci si riferisce al solo reddito IRPEF personale e/o del coniuge).

Di qui è agevole, anche nel quadro di risparmio che governa l'intero disegno di legge, comprendere quali siano le intenzioni e gli scenari futuri.

- rivedere gli attuali criteri di calcolo dell'ISEE, cioè degli indicatori della situazione economica equivalente, poiché si ritengono le maglie e i criteri troppo ampi;
- applicare l'ISEE (quello nuovo) a tutte le prestazioni sociali, pensioni di invalidità civile incluse.

Ovviamente queste intenzioni vanno lette in modo complementare alla riforma fiscale che rivede la modalità di calcolo del reddito imponibile e l'eliminazione o la riduzione dei regimi di favore o esclusione fiscale.

In termini più semplici questo significa che:

- nel calcolo dei redditi verranno considerati (in parte o in toto) anche "introiti" quali le prestazioni monetarie assistenziali (pensioni di invalidità, assegni di cura, contribuiti per la vita indipendente ecc.) attualmente esclusi dall'imposizione fiscale;

- nel calcolo delle imposte saranno ridotte o eliminate la quasi totalità delle agevolazioni fiscali che consentono di detrarre o dedurre alcune spese tipiche dell'assistenza e per la salute.

Da un lato ci saranno meno agevolazioni, dall'altro il reddito imponibile sarà superiore.
Il reddito viene considerato nel calcolo dell'ISEE. I criteri per il calcolo dell'ISEE verranno ristretti.
Conseguentemente l'accesso alle prestazioni sociali agevolate sarà più ristretto, e sarà ampliata la compartecipazione alla spesa sociale con effetti devastanti sulle famiglie italiane, in particolare in quei nuclei in cui sia presente una persona con disabilità, un minore, un anziano non autosufficiente.

Oltre a questi aspetti, la stesura del comma relativo alla revisione dell'ISEE sembra ignorare totalmente cosa sia accaduto nel Paese, nei Comuni, nelle famiglie e nelle aule di giustizia negli ultimi 11 anni e cioè da quanto il D. Lgs. 130/2000 ha introdotto il principio del riferimento al solo "reddito individuale" nel caso di servizi volti a persone con grave disabilità.

Sono stati anni di confronto sfociato spesso in contenziosi crescenti tra cittadini e Associazioni da una parte e Comuni dall'altra. Contenziosi giunti inevitabilmente nelle aule giudiziarie, in spregio ai principi di partecipazione alle scelte e condivisione con i cittadini e le famiglie per la definizione delle politiche sociali.
Il disegno di legge in esame e le relazioni correlate ignorano le numerose sentenze che ribadiscono l'aspetto della immediata precettività del principio fissato dalla Legge (la condizione economica del solo assistito), hanno chiarito il ruolo dei parenti cosiddetti obbligati agli alimenti e l'impossibilità, ai fini del calcolo dell'ISEE, dell'utilizzo delle provvidenze economiche.

È bene però sottolineare che vi sono anche altri aspetti, forse più importanti, in relazione al testo in esame, che in molte e ben motivate sentenze sono evidentissime:

- i principi di dignità intrinseca, autonomia individuale e indipendenza della persona con disabilità affermati dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità ratificata dall'Italia con L. 18/09;
- il principio di ragionevolezza che collega la condizione di vita materiale della persona e della sua famiglia con le richieste economiche dei Comuni;
- la necessità di far precedere le scelte comunali in materia di accesso ai servizi da valutazioni di ordine sociale in relazione all'impatto della

disabilità sulle condizioni economiche della persona e della famiglia;

- la necessità di definire i regolamenti comunali e/o sovra-comunali nell'ambito di un rapporto di concertazione con le Associazioni del territorio;
- la legittimità delle Associazioni di agire in giudizio anche in assenza di specifici casi su cui chiamare i Giudici ad esprimersi;
- l'illegittimità – in linea di massima – di definire regolamenti comunali che prevedano quote fisse di compartecipazione uguali per tutti;
- la necessità di considerare la situazione economica del solo assistito (persona con disabilità) ed esclusivamente per le prestazioni residenziali.

Quand'anche non si convenisse con la lettura di tutti gli aspetti sin qui evidenziati in materia di ISEE e di compartecipazione, non si può non ammettere l'estrema delicatezza di una questione che non può essere delegata in modo così generico.

Criteri per l'accesso alle prestazioni socio assistenziali

Un altro preoccupante ambito di riforma riguarda il *"Riordino dei criteri, inclusi quelli relativi all'invalidità e alla reversibilità, dei requisiti* ***reddituali e patrimoniali****, nonché delle relative situazioni a carattere personale e familiare per l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali;"*

Anche questa intenzione non fissa alcun principio direttivo, quanto piuttosto alcune intenzioni che vanno lette in combinazione con la revisione dell'ISEE.
Per l'accesso alle prestazioni socio assistenziali, incluse quelle monetarie, il riferimento sarà sia ai redditi che ai patrimoni.

I redditi (non è dato sapere se personali o familiari) e i patrimoni condizioneranno l'erogazione di:

- *prestazioni di servizi socio-assistenziali* (assistenza domiciliare, servizi di aiuto alla persona, asili nido ecc.)
- *prestazioni monetarie assistenziali* (pensioni di invalidità, indennità di accompagnamento, pensione sociale, assegni di cura, contributi per la vita indipendente …)
- *prestazioni previdenziali* come la pensione ai superstiti o di reversibilità.

L'intento, come da premesse al disegno di legge, non sono certo perequative, quanto piuttosto di contenimento (mai definito nella sua entità) della spesa in

ambito sociale, aumentando la compartecipazione e introducendo la *"prova dei mezzi"* anche laddove oggi, opportunamente non è prevista (indennità di accompagnamento).

In particolare per quanto riguarda l'indennità di accompagnamento, l'introduzione di criteri reddituali e patrimoniali può comportare la revoca di migliaia di indennità di accompagnamento, in particolare sulle fasce di età oltre i 65 anni, con gli effetti prevedibili sulle famiglie, sui diretti interessati ma anche sugli enti locali e sulle Regioni.

Indennità di accompagnamento

Sul tema dell'indennità di accompagnamento il disegno di legge entra in modo più specifico, visto l'importo attualmente destinato a questa voce (circa 12 miliardi l'anno).
Per l'indennità di accompagnamento si prevede, in modo non circoscritto l'"*istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria ripartito tra le regioni, in base a standard definiti in base alla popolazione residente e al tasso di invecchiamento della stessa nonché a fattori ambientali specifici, al fine di:*

- *favorire l'integrazione e la razionalizzazione di prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali;*
- *favorire la libertà di scelta dell'utente; diffondere l'assistenza domiciliare; finanziare prioritariamente le iniziative e gli interventi sociali attuati sussidiariamente via volontariato, non profit, organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), cooperative e imprese sociali, quali organizzazioni con finalità sociali, quando, rispetto agli altri interventi diretti, sussistano i requisiti di efficacia e di convenienza economica in considerazione dei risultati.*

In questo caso sono indicati solo sommariamente i criteri ed essi riguardano solo la modalità di ripartizione fra le regioni.

Peraltro va indicato che il criterio *"tasso di invecchiamento"* ha un preciso significato in statistica. Indica il rapporto di composizione tra la popolazione anziana (over 65 anni) e la popolazione più giovane (0-14 anni). I valori superiori a 100 indicano una maggiore presenza di soggetti anziani rispetto ai giovanissimi.

È un indicatore improprio per le finalità che dovrebbe avere quel fondo.
Infatti, una regione che ha un alto numero di anziani, ma anche un alto numero di minori, ha un tasso di invecchiamento più basso, rispetto ad una regione con lo

stesso numero di anziani, ma un basso numero di minori. Ma la popolazione potenzialmente non autosufficiente è la medesima.

Non è facilmente comprensibile se l'indicazione del "tasso di invecchiamento" sia un errore oppure se sia effettivamente una scelta scientemente voluta. In tal caso non è condivisibile in quando non equa né proporzionato al "bisogno", ancorchè "autentico".

Permangono poi insanabili interrogativi su come sia alimentato questo Fondo e quali siano le garanzie per i cittadini potenzialmente beneficiari.

Ricordiamo ancora che non sono definiti i livelli essenziali delle prestazioni sociali. Inoltre il rischio è che la ripartizione alle Regioni del Fondo avvenga senza vincoli di destinazione, con ciò che comporta in termini di garanzia per i potenziali interessati.

L'intento di questo caso è di contingentare la spesa pubblica in materia di indennità di accompagnamento, restituendo alle Regioni il compito di risolvere gli effetti per le famiglie e per i singoli che derivano dall'assenza di questa erogazione, che va sommata alle restrizione degli stanziamenti per le politiche sociali di questi anni.

Va poi rammentato che attualmente, stando all'ultimo Bilancio sociale INPS disponibile, l'indennità di accompagnamento è erogata per oltre il 74% a persone con oltre 65 anni di età. Quasi il 50% dei titolari ha più di 80 anni.

Questo dato, nella sua evidenza, combinato all'invecchiamento della popolazione, spiega la dimensione di spesa (circa 12 miliardi di euro l'anno), ma fa anche comprendere come questo intervento sia direzionato, in particolare, alla terza età ed al supporto alle condizioni di non autosufficienza.
CENSIS, nell'ultimo rapporto su dati 2008, indicava la presenza in Italia di 1.500.000 badanti. La loro retribuzione media mensile era assestata a circa 950 euro.
È piuttosto agevole affermare che la prudenziale stima di 17 miliardi di euro di spesa sono a carico delle famiglie italiane.
Lo stesso CENSIS, annotava nel 2010 [1], come i costi medi a carico diretto di una famiglia con un malato di Alzheimer ammontino a circa 10.627 euro all'anno .

Di quelle spese, le famiglie recuperano (fino ad oggi) una parte irrisoria attraverso

1 *44esimo Rapporto sulla situazione sociale del Paese, Censis 2010*

le deduzioni/detrazioni fiscali ammesse. Al resto si tenta di far fronte con il solo "contributo" monetario certo (finora) ammesso dalla normativa: l'indennità di accompagnamento. [2]
Il progressivo aumento dell'età media della popolazione e l'incidenza sempre maggiore di patologie ingravescenti tipiche della terza età, renderà la situazione sempre più di marginalità sociale e richiederà nuove risorse, servizi e politiche di sostegno prima che sfoci in una incontenibile emergenza.
Il disegno di legge in esame appare quanto mai lontano dalla realtà attuale e dagli scenari in prospettiva di cui rifiuta di cogliere la drammaticità imminente.

Infine il fatto che non si menzioni in alcun modo la legge 328/2000 peraltro non stupisce, visto che il testo risponde, in via prevalente, ad un obiettivo di contenimento/conversione della spesa sociale e assistenziale.
Che qui si tratti di altro rispetto al respiro che la Legge 328/2000 esibiva è d'altronde di facile intuizione, perché basta rileggere l'art. 24 per capire come le finalità delle due riforme siano del tutto diverse.

L'articolo 24 della legge 328/2000, pur nell'altrettanta genericità delle indicazioni fornite dal Legislatore, indicava chiaramente che la riclassificazione delle indennità e degli assegni doveva *"(…) tenere conto delle funzioni e cui gli emolumenti assolvono, come misure di contrasto alla povertà o come incentivi per la rimozione delle limitazioni personali, familiari e sociali dei portatori di handicap, per la valorizzazione delle capacità funzionali del disabile e della sua potenziale autonomia psico-fisica (…)".*

Nella consapevolezza poi che il riordino degli emolumenti rappresentava una azione di sistema e di indirizzo delle politiche sociali nel Paese, l'ultimo comma indicava con precisione anche il percorso democratico rivolto non solo agli altri livelli istituzionali (Conferenza unificata Stato-Regioni-Comuni), ma anche alle parti sociali (enti e associazioni nazionali di promozione sociale e delle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative).

Carta acquisti

Il disegno di legge è assai incerto nella definizione della "Carta acquisti". Quali i criteri di concessione; quali i principi che la governano; se esista uno specifico

2 *Attualmente viene riconosciuta una deduzione dal reddito lordo fino a 1549,37 euro solo sui i contributi previdenziali e assistenziali relativi alla retribuzione della badante. È detraibile inoltre il 19% della spesa sostenuta per la retribuzione della badante ma per un ammontare non superiore a 2.100 euro. Inoltre è previsto un limite di reddito del contribuente: se supera i 40.000 euro la detrazione non viene concessa.*

fondo: rimangono interrogati e al tempo stesso discrezionalità eccessive a favore di chi intende legiferare.

Di qualunque cosa si tratti sarebbe opportuna una ricognizione e una valutazione, non solo contabile, dell'esperienza delle azioni sviluppatesi nel Paese per il sostegno al reddito (reddito minimo di inserimento, reddito di ultima istanza, *social card*).
Una forte perplessità sorge poi alla lettura del passaggio che identifica il ruolo delle "organizzazioni non profittevoli" nell'azione di raccolta di erogazioni e benefici a carattere liberale.

Il ricorso alla beneficenza (non espressamente richiamata, ma certamente evocata e auspicata da parte del Governo) è un clamoroso passo indietro rispetto al passaggio fondamentale della legge 328/2000 *"La Repubblica assicura alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali, promuove interventi per garantire la qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione e diritti di cittadinanza, previene, elimina o riduce le condizioni di disabilità, di bisogno e di disagio individuale e familiare, derivanti da inadeguatezza di reddito, difficoltà sociali e condizioni di non autonomia, in coerenza con gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione"* (articolo 1 comma 1, legge 328/2000). Pensare al ruolo attivo del Terzo Settore in chiave di soggetti dediti alla raccolta fondi per integrare le risorse pubbliche equivale a dichiarare che il cittadino in condizione di bisogno deve sperare di abitare in un luogo dove ci sia gente che ha soldi e sia disposta a donare; altrimenti, dovrà arrangiarsi con quello che la Repubblica (articolo 114, Costituzione) riuscirà a "garantire".

Una simile concezione è ben altro rispetto ai principi costituzionali degli articoli 2 e 3 della Costituzione, oltre, ovviamente, al dettato della legge 18/2009 (ratifica della Convenzione ONU), perché fondare l'efficacia del welfare sul *ruolo oblativo* della società è un pensiero che accetta la possibilità che cittadini e famiglie nella medesima condizione di bisogno possano essere considerati diversamente sul piano del rispetto sostanziale dei diritti, in relazione alle maggiori o minori fortune delle "organizzazioni non profittevoli" e in base alle diverse condizioni socio-economiche del territorio.

Corre l'obbligo infine di evidenziare che circa il ruolo dei soggetti di Terzo Settore nulla è possibile rilevare del disegno di legge in relazione ai diritti di partecipazione alle scelte e alla co-progettazione dei sistemi di welfare, sostituiti dal ruolo sussidiario del volontariato limitato, anch'esso, alle funzioni ancillari della raccolta di fondi e della distribuzione della beneficenza.

Effetti sulle famiglie con persone con disabilità e sui diritti individuali

È utile ricordare, in premessa, la condizione di partenza: il nostro sistema di welfare assistenziale è il più ridotto dell'Europa a 15, e non di poco, ma di almeno il 50%. Al suo massimo livello di sviluppo, la gran parte dei doveri e dei costi assistenziali grava sulle famiglie.

In queste settimane, tuttavia, sono proliferati gli studi volti a dimostrare quale sia la spesa in ambito sociale a carico dello Stato e delle Regioni.

È mancata pari attenzione nel rilevare quali e quanti sia i costi aggiuntivi per le persone con disabilità, per loro famiglie e per i nuclei all'interno dei quali viva una persona non autosufficiente.

È mancata la considerazione di quanto la disabilità e la non autosufficienza siano e possano divenire le cause principali di impoverimento, in ispecie quando sono condizioni aggiuntive ad arretratezze territoriali, condizioni sfavorevoli del mercato del lavoro, carenza di servizi e di strumenti adeguati per la protezione sociale.
Non si tratta solo di costi diretti e immediatamente traducibili in un dato "di valuta", ma anche di costi indiretti (mancata produzione di reddito, difficoltoso avanzamento in carriera, rinuncia ad un'attività lavorativa remunerativa per assolvere esigenze di assistenza in particolare per le donne).

Nel 2010, l'Osservatorio Nazionale sulla salute nelle regioni italiane[3], ha pubblicato un interessante e qualificato studio sugli svantaggi reddituali delle persone con disabilità e delle loro famiglie. I dati economici sono di epoca precedente alla crisi economica iniziata nel 2008, il che fa supporre che le situazioni evidenziate siano da allora ulteriormente peggiorate.

L'analisi delle condizioni economiche del totale delle famiglie ha messo in evidenza che quelle con almeno una persona con disabilità presentano un sensibile svantaggio rispetto al resto delle famiglie.

Il primo confronto è stato condotto rispetto al reddito disponibile familiare, dal quale emerge che in Italia le famiglie con almeno una persona con disabilità dichiarano un reddito medio pari a 30.000 euro contro 34.000 euro dichiarato dal resto delle famiglie; se poi il confronto viene fatto utilizzando il valore mediano

3 *Il gap di reddito delle persone con disabilità: un'analisi regionale* di Alessandro Solipaca, Fernando Di Nicola, Federica Mancini, Aldo Rosano *in Rapporto OsservaSalute 2010;* pagine 16 e seguenti.

del reddito, si registra un valore di 25.000 euro per le famiglie con disabili e 28.000 euro nelle altre.

Un terzo confronto è stato svolto rispetto ad un quesito generale, tendente a rilevare una generica difficoltà a far fronte alle abituali spese mensili, o più precisamente, il grado di difficoltà con la quale le famiglie affrontano tali spese. L'analisi ha messo in luce che le famiglie con almeno una persona con disabilità si trovano più frequentemente in difficoltà o in grossa difficoltà rispetto al resto delle famiglie, il 49,0% contro il 33,0%.

I confronti territoriali confermano il dato nazionale e mettono in luce una percentuale di famiglie in difficoltà sensibilmente più alta nelle regioni del Mezzogiorno rispetto al resto delle aree del Paese. Al Sud le famiglie con disabilità in difficoltà sono il 61,0%, nelle Isole il 66,0%, contro il 38,0% delle regioni del Nord-Est, il 40,0% del Nord-Ovest ed il 43,0% del Centro. Anche i divari tra i 2 gruppi di famiglie sono più alti nel Mezzogiorno, +19,0% nelle Isole, +18,0% nel Sud, +13,0% nel Centro e +13,0% nel Nord.

L'analisi svolta utilizzando l'indicatore complesso di disagio economico ha evidenziato che a livello nazionale, la quota di famiglie con almeno un componente disabile, che presentano un valore elevato dell'indicatore di disagio, è pari al 59,0%, mentre nel resto delle famiglie la quota si attesta al 39,0%.

Anche il tradizionale differenziale Nord-Sud viene confermato dall'indicatore complesso: nelle Isole sono l'80,0% le famiglie con componenti disabili con valori elevati di disagio, che scendono al 70,0% nel Sud, 54,0% nel Centro, 49,0% al Nord-Est e 45,0% al Nord-Ovest. Nel resto delle famiglie tali quote sono pari al 59,0% nelle Isole, 54,0% nel Sud, 36,0% nel Centro, 31,0% nel Nord-Est e 29,0% nel Nord-Ovest .

Tutti questi elementi non sono considerati nel disegno di legge in esame e tale lacuna è ancora più grave ed inquietante perchè le misure che vengono previste avrebbero la pretesa di essere una "riforma assistenziale".
Non solo questi fatti gravi non vengono considerati, ma le misure già introdotte (legge 111/2011) e in via di introduzione causano ulteriori effetti gravi sulle famiglie e sui diritti individuali.

Ricadute sulle famiglie dopo l'entrata in vigore della legge 111/2011

Vediamo sinteticamente di seguito quali saranno gli effetti immediati sulle famiglie al cui interno viva una persona disabile e/o non autosufficiente, seguendo il principio del taglio lineare del 5% nel 2012 e del 20% nel 2013 dei *"regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale di cui all'allegato C-bis"* previsto dall'articolo 40, comma 1 ter della legge 15 luglio 2011, n. 111, nonché dei tagli agli enti locali previsti dalla stessa norma e dalla legge 148/2011.

- riduzione detrazioni su **ausili**
- riduzione detrazioni sulle **spese sanitarie**
- riduzione detrazioni su **veicoli**
- riduzione deduzioni oneri **badante**
- riduzione detrazioni su **retribuzione badanti**
- riduzione detrazioni per **figlio con handicap**
- riduzione deduzioni per **assistenza medica**
- ...
- **vivenza a carico:** dal 2013 possono verificarsi effetti fortemente distorsivi. I titolari di pensione, indennità e assegni di cura (o altro), potrebbero perdere la vivenza a carico di un familiare (che non può più operare detrazioni e ottenere assegni familiari).
- **indennità, assegni, pensioni** per sordi, ciechi, invalidi civili, assegni di cura, contributi vita indipendente **non** sono più totalmente esenti da Irpef
- **ISEE:** parte delle provvidenze assistenziali finiscono nell'Irpef. L'Irpef viene conteggiato nell'ISEE. L'ISEE aumenta e può comportare compartecipazione maggiore.
- **Servizi sociali alla persona**: a causa dei tagli dei trasferimenti (circa un miliardo in meno sul sociale) alle Regioni, diminuiranno i servizi sociali garantiti ai Cittadini oppure verrà aumentata la partecipazione alla spesa a carico dei singoli o della famiglia. Sono considerati Comuni virtuosi quelli che prevedono una maggiore copertura dei costi dei servizi con la compartecipazione dei Cittadini (art. 20, legge 111/2011).

A questi effetti negativi, si aggiungono tutti quelli che gravano anche sulle famiglie senza persone disabili o anziani non autosufficienti.

Ricadute dopo l'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla legge delega di riforma fiscale e assistenziale

Vediamo di seguito quali saranno gli effetti dopo l'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla legge delega sulla riforma fiscale e assistenziale. Nel formulare queste concrete ipotesi ci si rifà alle indicazioni del disegno di legge 4566 (AC) ed in particolare: a) articolo 2, commi 2 e 3; b) articolo 10, comma 1 lettere a), b) e c) e cioè:

- eliminazione o riduzione dei regimi di favore fiscale (agevolazione);
- separazione fra dovere fiscale e diritto all'assistenza;
- considerazione della situazione reddituale e patrimoniale per l'accesso all'indennità di accompagnamento e delle altre prestazioni sociali monetarie e non;
- revisione dell'ISEE e del suo ambito di applicazione

Ecco, quindi, gli effetti prudenzialmente prevedibili, ma che potrebbero essere anche più gravi.

- riduzione detrazioni su **ausili**
- riduzione detrazioni sulle **spese sanitarie**
- riduzione detrazioni su **veicoli**
- eliminazione deduzioni oneri **badante**
- eliminazione detrazioni su retribuzione **badante**
- eliminazione detrazioni per **figlio con handicap**
- riduzione deduzioni per **assistenza medica**
- …
- **vivenza a carico:** possono verificarsi effetti distortivi. I titolari di pensione, indennità e assegni di cura (o altro), potrebbero perdere la vivenza a carico di un familiare (che non può più operare detrazioni e ottenere assegni familiari). L'interessato (forse sotto soglia di povertà) è incapiente e non può detrarre né dedurre, sempre che questi due istituti permangano.
- **indennità, assegni, pensioni** per sordi, ciechi, invalidi civili, assegni di cura, contributi vita indipendente **non** sono più totalmente esenti da Irpef
- **ISEE:** Parte delle provvidenze assistenziali finiscono nell'Irpef. L'Irpef viene conteggiato nell'ISEE. L'ISEE aumenta e può comportare compartecipazione maggiore. Inoltre i criteri per l'ISEE diventano più stringenti.
- **ISEE:** richiesto per tutte le prestazioni sociali.

- **indennità di accompagnamento** viene concessa secondo criteri anche reddituali e patrimoniali (oggi viene concessa a prescindere dal reddito)
- **pensioni e assegni agli invalidi**: si tiene conto anche del patrimonio (il reddito lo si considera già oggi).
- **accesso alle prestazioni e ai servizi sociali** (centri diurni, asili nido, servizi per l'inclusione): si considera la situazione reddituale e patrimoniale.
- s**ervizi sociali alla persona**: sono considerati Comuni virtuosi quelli che prevedono una maggiore copertura dei costi dei servizi con la compartecipazione dei Cittadini (art. 20, legge 111/2011).

Conclusioni

L'articolo 10 del disegno di legge C- 4566 appare inemendabile nei contenuti, nella forma, nelle finalità e nei metodi.

L'articolo 2, ed in particolare i commi 2 e 3, costituiscono un pericoloso arretramento nelle politiche, dirette o indirette, a favore di tutte le famiglie e dei singoli in maggiore difficoltà e non può che produrre effetti dannosi e recessivi, oltre che per la coesione sociale, anche per l'economia reale.
Tali negativi effetti sono in parte anticipati dall'entrata in vigore dei tagli lineari alle agevolazioni previsti dall'articolo 40, comma 1 ter della legge 111/2011.

Il presente documento (estensore Carlo Giacobini) è stato concluso il giorno 16 ottobre 2011

Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap
Segreteria e sede operativa: via Gino Capponi, 178 00179 Roma
Tel. 06.78851262 - Fax 06.78140308
email: presidenza@fishonlus.it
www.fishonlus.it

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	Audizione alle Commissioni riunite Finanze e Affari Sociali		tipologia
autori:	di Nerina Dirindin - *Università di Torino e Coripe Piemonte*		**articolo**
editore:		data/anno:	8/11/2011
città/luogo:	Roma	pagine/durata:	7
altro/note:			
fonte/reperito al link:	http://www.grusol.it/informazioni/28-11-11.PDF	in data:05/01//2012	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

Camera dei Deputati

Commissioni riunite Finanze e Affari sociali

Audizione - 8 novembre 2011

Nerina Dirindin - *Università di Torino e Coripe Piemonte*

Osservazioni sul

Disegno di Legge C. n. 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale",

Capo II, "Riforma Assistenziale"

articolo 10, "Interventi di riqualificazione e riordino della spesa in materia sociale"

Osservazioni di carattere generale

Il capo II del disegno di legge per la riforma fiscale e assistenziale interviene su un settore che, a pieno titolo, potrebbe essere considerato la "Cenerentola" delle politiche pubbliche del nostro Paese: se si escludono infatti le prestazioni monetarie gestite dagli enti previdenziali, la quantità e la qualità delle risposte assistenziali sono del tutto inadeguate rispetto ai bisogni delle persone, oltre che nettamente inferiori a quelle degli altri paesi europei.

Il disegno di legge n. 4566 non affronta le storiche debolezze del settore, ma interviene su specifici aspetti, senza una chiara visione di insieme, senza alcun riferimento né ai *livelli essenziali delle prestazioni* (salvo un richiamo puramente formale) nè ai *fabbisogni standard* (ai quali dovrebbero essere commisurate le risorse disponibili a livello locale, secondo quanto previsto dai provvedimenti di attuazione del federalismo fiscale) e interferendo sulle competenze attribuite dalla Costituzione in via esclusiva agli Enti locali.

L'oggetto del disegno di legge non è definito in modo chiaro e può essere compreso solo alla luce dei contenuti del *Libro bianco sul futuro del modello sociale*[1] del 2009, di cui in parte costituisce una succinta traduzione normativa.

Il disegno di legge afferma di avere come obiettivo la "riqualificazione e il riordino della spesa" (si veda la rubrica dell'articolo 10), mentre in realtà si propone di realizzare una drastica riduzione della spesa (dall'esercizio dell'intera delega, l'articolo 11 prevede risparmi a regime di 20 miliardi di euro all'anno), in continuità con i tagli già operati negli ultimi anni sui fondi statali per le politiche sociali[2]. Il documento

---

[1] Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali, http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBF0-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf

[2] Complessivamente i fondi statali destinati alle Regioni e alle Province autonome si sono ridotti dell'85% dal 2008 al 2011 (si considera l'insieme dei Fondi per le politiche sociali, per la famiglia, per le politiche giovanili, per le pari

aggredisce per la prima volta in modo sostanziale la spesa gestita dal livello centrale (soprattutto dagli enti di previdenza), proponendone una drastica riforma, con uno stile redazionale che non fa mai riferimento ai bisogni delle persone, ma richiama esclusivamente più controlli, più selettività, meno duplicazioni, più efficienza.

Per quanto redatto in un momento di grave preoccupazione per la finanza pubblica, il documento sorprende per la crudezza con la quale esprime la ferma intenzione di ridurre e/o riorganizzare drasticamente la spesa in materia sociale, senza far trasparire alcuna consapevolezza dei problemi concreti delle persone più deboli e senza alcuna preoccupazione per le eventuali ricadute negative. Anche il richiamo ai "*soggetti autenticamente bisognosi*" (comma 1), chiaro nella sostanza, appare infelice perché induce una netta contrapposizione fra soggetti *autentici* e soggetti *falsi*, ovvero fra chi dice il vero e chi vuole ingannare, assegnando ogni responsabilità al singolo individuo senza riconoscere fra l'altro l'inadeguatezza dei sistemi di valutazione e controllo della condizione di bisogno attualmente impiegati. Non si tratta di una inutile questione semantica. In materia sociale, un uso attento delle parole, nel rispetto delle persone e dei loro problemi, è fondamentale, soprattutto in un momento di grave crisi economica quando i deboli *autentici* tendono spesso a celare - per riserbo e pudore - la loro condizione di disagio, e nei confronti dei quali l'amministrazione pubblica dovrebbe esprimere attenzione, anziché limitarsi a minacciare controlli e a biasimare gli abusi.

D'altro canto, il disegno di legge è stato adottato al termine di un periodo segnato da una dura polemica sui falsi invalidi, che ha deformato la percezione del problema esasperando la rappresentazione mediatica di singoli casi (sicuramente da condannare, ma verosimilmente isolati), senza che fosse disponibile la documentazione sulle verifiche recentemente effettuate dall'Inps (delle quali si hanno informazioni solo aneddotiche e giornalistiche) e fosse quindi possibile valutare la reale dimensione del fenomeno tenuto conto delle caratteristiche dei soggetti sottoposti a verifica (non rappresentativi dell'universo dei beneficiari) e dei motivi della revoca (non solo abusi, ma anche persone con benefici temporanei, persone che non hanno ricevuto l'invito a presentarsi al controllo, persone decedute, ecc.)[3].

Il disegno di legge sembra quindi risentire, nella forma e nella sostanza, da un lato della fretta con la quale è stato predisposto (in relazione alle emergenze di finanza pubblica dell'estate scorsa) e dall'altro della scarsa considerazione (per usare un eufemismo) da parte del Governo proponente nei confronti delle politiche sociali.

Più in generale, si osserva una continua sottolineatura di elementi che indirettamente rivelano una profonda convinzione, ancorché mai espressamente esplicitata, che il *welfare* sia una spesa improduttiva e da contenere, un ostacolo allo sviluppo economico. Un orientamento in contrasto con le raccomandazioni di molti organismi internazionali secondo i quali il *welfare* deve essere considerato uno strumento per lo sviluppo economico e la coesione sociale, a partire dall'Unione Europea che ha approvato nel 2010 la *Strategia Europa 2020*[4] con l'obiettivo di promuovere una crescita intelligente,

---

opportunità e per la non autosufficienza). Si veda il dossier del Cinsedo della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Le risorse finanziarie del Fondo nazionale Politiche sociali – anni 2004-2011 – e del fondo per le non autosufficienze*, ottobre 2011. (www.regioni.it)

[3] Si veda il materiale all'indirizzo www.superando.it e www.inps.it

[4] Si veda all'indirizzo http://ec.europa.eu/italia/attualita/primo_piano/futuro_ue/europa_2020_it.htm

sostenibile e solidale, strategia sottoscritta anche dall'Italia e in attuazione della quale il Governo Berlusconi ha adottato nell'aprile scorso il *Programma Nazionale di Riforma*, completamente scomparso dall'attuale agenda politica[5].

Il progressivo contenimento dei fondi statali per gli interventi sociali, nonostante le gravi difficoltà delle famiglie e l'esiguità dei risparmi possibili (stante le marginali dimensioni degli stanziamenti)[6], è la conferma della volontà del Governo di ridurre le politiche sociali a interventi meramente residuali e caritatevoli, sostituendole con un welfare delle *opportunità* e delle *responsabilità*, dove dovrebbe prevalere l'apporto della famiglia, dell'impresa e degli enti operanti nella comunità, attraverso il volontariato, la beneficienza e le erogazioni liberali. In breve, la negazione del ruolo del sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali cui il nostro Paese solo recentemente ha iniziato a lavorare

L'istituzione del "fondo per l'indennità sussidiaria"

Il principio di delega di cui alla lettera *d)* del comma 1 prevede il superamento dell'indennità di accompagnamento e l'istituzione dell'*indennità sussidiaria*, attraverso la costituzione di un apposito fondo. A parte le innovazioni terminologiche, la norma non è chiara.

Il testo si presta a una interpretazione che, se confermata, rischierebbe di trasformare un diritto esigibile (qual è ora l'accompagnamento) in un diritto economicamente vincolato.

Due sono gli aspetti da sottolineare: l'istituzione del fondo e gli effetti redistributivi fra Regioni.

Il fondo è istituito senza alcun riferimento ai livelli essenziali di assistenza (la cui definizione è di competenza esclusiva del livello centrale - lettera *m*, comma 2, articolo 117 della Costituzione) e ai fabbisogni della popolazione (cui fa riferimento la legge delega sul federalismo fiscale). La dimensione

---

[5] Si veda all'indirizzo http://www.politichecomunitarie.it/attivita/17522/programma-nazionale-di-riforma

[6] Con riguardo ai fondi statali destinati alle regioni e alle province autonome, la tabella seguente mostra l'enorme riduzione delle risorse a disposizione degli enti decentrati (è esclusa la parte dei fondi trattenuta a livello centrale).

Fondi statali destinati a Regioni e PA per le politiche sociali (mln euro)

	2008	*2009*	*2010*	*2011*
FN Politiche Sociali	671	518	380	179
FN Politiche Famiglia	97	100	100	-
F Politiche Giovanili	-	-	37	-
F Pari Opportunità	64	30	-	-
F Non Autosufficienza	299	399	380	-
Totale	**1.131**	**1.047**	**898**	**179**

Fonte: Conferenza Regioni, Dossier di documentazione 2004-2010

complessiva del fondo non è infatti legata ad alcuna nozione di fabbisogno. Né tanto meno, ovviamente, alla spesa storica, criterio che potrebbe per lo meno evitare il drastico ridimensionamento degli stanziamenti complessivi, in vista di una loro riqualificazione. Il fatto è particolarmente preoccupante perché - come noto - l'accompagnamento è attualmente l'unica risposta alla non autosufficienza; un suo ridimensionamento potrebbe peggiorare drasticamente la condizione delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie.

Una volta istituito, il fondo è "*ripartito tra le regioni in base a standard definiti in base alla popolazione residente e al tasso di invecchiamento della stessa, nonché a fattori ambientali specifici*" (lettera *d*). Al di là della genericità della formulazione (quali sono i fattori ambientali da considerare?), la norma rende chiaramente evidente la volontà di spostare le risorse dalle regioni nelle quali è più diffusa l'indennità di accompagnamento alle regioni in cui è più elevato l'indice di invecchiamento della popolazione. Tenuto conto degli attuali livelli di spesa e della distribuzione dei beneficiari rispetto a quella degli anziani, la norma potrebbe prevedere lo spostamento di ingenti risorse dalle regioni dal Sud a quelle del Nord, dell'ordine di alcuni punti percentuali rispetto alla spesa complessiva (riducendo o azzerando gli interventi favore di decine di migliaia di persone del mezzogiorno e ricollocando, in prima approssimazione, almeno mezzo miliardo di euro). Una tale ricaduta non può non essere oggetto di attenta valutazione.

A prescindere dal merito, nessuna gradualità è prevista per l'introduzione della nuova procedura. La mancata attenzione alla transizione è da ricondurre alla (erronea) convinzione che una larga parte degli attuali beneficiari siano *abusivi* e che quindi sia possibile revocare le relative indennità senza indugio e senza conseguenze negative. In realtà, le dimensioni degli abusi non sono noti (come già discusso in precedenza, in relazione alle invalidità), mentre è certo che in molti casi l'accompagnamento compensa la mancanza di una rete di servizi adeguati (come ha recentemente affermato anche la Corte dei Conti[7]).

Anche la denominazione del nuovo Fondo, per *l'indennità sussidiaria,* rivela la preferenza del legislatore per l'impiego di parole gradite ad alcune componenti della maggioranza di Governo, a prescindere dalla capacità di rendere immediatamente comprensibile ai potenziali beneficiari la finalità del fondo. Inoltre, il mantenimento del termine "*indennità*", ovvero risarcimento (o rimborso), rivela il permanere di un'idea obsoleta di welfare, incapace di rinnovarsi anche solo nella terminologia[8].

Infine, a fronte di un possibile consistente ridimensionamento dei fondi per l'accompagnamento (in relazione a quanto previsto dall'articolo 11), il disegno di legge non prevede la ri-costituzione del **Fondo per la non autosufficienza**, già completamente azzerato per il 2011[9]. Si ricorda che tutte le statistiche internazionali pongono l'Italia agli ultimi posti quanto a presa in carico delle persone anziane non

---

[7] Corte dei Conti, Elementi per l'audizione sull'A.C. 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale", 11 ottobre 2011.

[8] L'indennità di accompagnamento risale al 1980 ed è erogata "al solo titolo della minorazione" (legge 18/1980, articolo 1), a prescindere dall'età e dalla condizione economica, a favore di coloro che non sono in grado di "deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, abbisognano di un'assistenza continua". Storicamente la provvidenza ha quindi una natura sostanzialmente risarcitoria.

[9] Il Fondo statale per la non autosufficienza si è ridotto da 400 milioni di euro nel 2010 a zero nel 2011.

autosufficienti, soprattutto in regime domiciliare. Qual è il disegno del legislatore? Si prevede che il fondo per l' indennità sussidiaria possa sostituire il fondo per la non autosufficienza?

La carta acquisti

Il punto *e)* del comma 1, dell'articolo 10 del disegno di legge trasferisce ai Comuni il "*sistema della carta acquisti*".

La carta acquisti è stata istituita nel 2008 (decreto legge 112) e in questi tre anni ha già dimostrato tutte le sue debolezze: successive modifiche delle dimensioni dell'ammontare economico[10], difficoltà a erogare le risorse stanziate, problemi di gestione delle procedure, avvio di una sperimentazione in carenza di un progetto organico di valutazione dell'innovazione[11] (il D.L. 225/2010 prevede una nuova sperimentazione nei comuni con più di 250 mila abitanti), interferenza nelle competenze attribuite alle autonomie, negazione del principio di sussidiarietà verticale (data la gestione a livello centrale), ecc.. Il totale delle risorse disponibili per il 2010 è pari a circa 540 milioni di euro.

Il disegno di legge trasferisce opportunamente ai Comuni il cosiddetto *sistema della carta acquisti*, specificando che l'obiettivo è: i) identificare meglio i beneficiari, ii) integrare le risorse con la raccolta locale di erogazioni liberali, iii) affidare alle organizzazioni non profit la gestione della carta (lettera *e*, comma 1, articolo 10). Tali affermazioni appaiono quanto mai carenti. Nessun riferimento alle necessità di coerenza rispetto alla ripartizione delle competenze fra i diversi livelli di governo, così come previsto dalla Costituzione e dalla legge delega sul federalismo fiscale; nessuna capacità di astenersi da comportamenti centralisti tesi a fornire indicazioni su aspetti che sono di competenza esclusiva dei Comuni (quale quello di precisare le modalità di gestione della carta – attraverso l'affidamento a "*organizzazioni non profittevoli*").

Più in generale, si osserva che il disegno di legge trasferisce ai Comuni "il sistema relativo alla carta acquisti", anziché riconoscere e confermare (come vorrebbero i principi costituzionali) la titolarità delle funzioni fino ad oggi impropriamente svolte dallo Stato centrale con la carta acquisti. Impone infatti agli Enti locali l'utilizzo della carta acquisti come strumento per contrastare la povertà, oltre a indicarne le modalità di *gestione*. La lettera *e)* costituisce quindi un buon esempio di quanto il decentramento sia più evocato che praticato. Il trasferimento ai Comuni ha infatti, secondo il disegno di legge, lo scopo di permettere una migliore identificazione dei beneficiari: nulla è detto circa l'esercizio dell'autonomia di spesa di cui dovrebbero godere gli Enti locali (i titolari del beneficio, l'ammontare e le modalità di fruizione dello stesso resterebbero ancora definiti a livello centrale).

Altri principi e criteri direttivi

---

[10] La carta acquisti, originariamente di 40 euro mensili, è stata successivamente integrata con ulteriori disposizioni (DM 2/11/2009 e DM 30/11/2009) che prevedono la possibilità di un importo aggiuntivo mensile di 25 euro (per l'acquisto di pannolini e latte artificiale) e di 10 euro (per gas naturale o Gpl).

[11] Si veda fra gli altri Ugo Trivellato "Social card: vogliano farla seriamente?", del 22.03.2011 in www.lavoce.it

Con riguardo agli altri principi e criteri direttivi indicati nel disegno di legge si osserva brevemente quanto segue.

La **revisione dell'Isee** (lettera *a*) è disposta in modo completamente generico, senza alcun riferimento alle direzioni verso le quali dovrebbe essere attuata tale revisione. Il semplice richiamo alla "composizione del nucleo familiare", elemento già presente nell'attuale formulazione dell'Isee[12], è del tutto insufficiente per l'esercizio della delega. Il punto richiede la precisazione dei criteri di revisione, pena l'assoluta discrezionalità del legislatore delegato o l'impossibilità di esercitare la delega. L'enunciazione potrebbe peraltro far riferimento alla intenzione di affrontare la questione (delicata e ancora ampiamente dibattuta) della alternativa fra condizione economica *individuale* o *familiare* con riguardo alle persone anziane, aspetto che non dovrebbe essere oggetto di revisione in assenza di specifici criteri di delega. Si noti inoltre che la delega non affronta alcune delle lacune diffusamente sottolineate con riguardo all'attuale sistema Isee: la carenza di efficaci sistemi di monitoraggio delle dichiarazioni e la non completa adozione da parte dei Comuni (molti dei quali continuano a erogare servizi e interventi in base a criteri definiti a livello locale[13]).

Analoghe considerazioni valgono per la lettera *b)*, il **riordino dei requisiti reddituali e patrimoniali,** già presenti nell'attuale indicatore della condizione economica: come considerare le condizioni patrimoniali? con riferimento a quali patrimoni? con quali peso? ecc. Il disegno di legge e le relazioni allegate non forniscono alcun chiarimento con riguardo né alle modalità di riordino dei requisiti reddituali e patrimoniali, né all'ambito di applicazione della revisione. Il punto è importante perché introduce una rilevante novità: tutte le prestazioni assistenziali e le pensioni di reversibilità dovranno essere assoggettate ai nuovi requisiti reddituali e patrimoniali. La riconduzione a criteri uniformi è sicuramente condivisibile, ma l'inclusione di alcune importanti prestazioni attualmente non soggette alla preliminare valutazione della condizione economica del beneficiario (ad esempio l'indennità di accompagnamento) pone problemi che l'attuale delega ignora totalmente (quali garanzie agli attuali aventi diritto? come articolare il sistema a regime? in base a quali criteri? quale transizione tra la situazione attuale e quella futura?). Inoltre, l'estensione a prestazioni la cui erogazione è attualmente subordinata ad una qualche modalità di pregresso versamento contributivo (ad esempio la reversibilità delle pensioni di vecchiaia e di anzianità) dovrebbe essere disciplinata in modo esplicito secondo precisi criteri, pena il rischio di effetti imprevedibili sul piano dell'equità e dell'efficienza. Il disegno di legge sembra quindi semplicemente affermare che le prestazioni dovranno in futuro essere erogate sulla base di criteri più restrittivi e selettivi. L'obiettivo è il contenimento della spesa. L'effetto potrebbe essere la realizzazione

---

[12] L'Isee introdotto con il decreto legislativo 109/1998 tiene conto della composizione quantitativa e qualitativa delle famiglie, ovvero della numerosità del nucleo familiare (e delle economie di scala derivanti dalla convivenza di più persone) nonché della presenza di particolari condizioni che comportano maggiori oneri o disagi (persone con disabilità, nuclei con un solo genitore e nuclei in cui entrambi i genitori lavorano).

[13] Le dichiarazioni Isee sono in continua crescita, ma sono certamente inferiori al numero delle persone in condizioni di bisogno che si rivolgono ai sistemi di welfare. Nel 2009 sono state sottoscritte poco meno di 7 milioni di dichiarazioni.

di un *welfare leggero*, residuale, riservato alle situazioni più estreme, in totale contrasto con la legge 328/2000 sul sistema integrato dei servizi e degli interventi sociali [14]

Dubbi di costituzionalità

Pur non entrando nel merito degli aspetti di costituzionalità del disegno di legge, si ricorda infine che la delega si propone di disciplinare "la spesa in materia sociale", entrando nel merito di questioni la cui competenza è attribuita dall'articolo 117 della Costituzione agli enti territoriali[15].

L'oggetto della delega non è ben definito, così come i principi di delega sono molto generici, da cui i dubbi sulla possibilità di esercizio della delega stessa e, più in generale, le perplessità sulla costituzionalità dei contenuti del disegno di legge[16].

---

[14] Si rinvia in proposito la lucida analisi di R Siza, Dieci (erronee) convinzioni che orientano i tagli del welfare, Animazione sociale, in corso di stampa.

[15] Si richiama, ad esempio, quanto indicato nella lettera *e)* del comma 2, con riguardo alle modalità di gestione della carta acquisti, chiaramente intrusivo delle competenze dei Comuni. Oppure alla lettera *d)*, ove si indicano le iniziative e gli interventi che le Regioni dovrebbero finanziare prioritariamente.

[16] Si ricorda che l'articolo 76 della Costituzione recita: "L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principî e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti".

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	Nota relativa alla proposta di legge A.C. 4566		tipologia
autori:	Cittadinanza Attiva onlus		**articolo**
editore:		data/anno:	19 ottobre 2011
città/luogo:	Roma	pagine/durata:	14
altro/note:			
fonte/reperito al link:	http://www.cittadinanzattiva.it/files/comunicati/salute/NotaAudizione_AC4566_Ott2011.pdf	in data:05/01//2012	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

Audizione presso la Commissione VI Finanze

Camera dei Deputati

NOTA RELATIVA ALLA PROPOSTA DI LEGGE A.C. 4566 "DELEGA AL GOVERNO PER LA RIFORMA FISCALE E ASSISTENZIALE"

Roma, 19 ottobre 2011

SOMMARIO

1. IL CONTESTO

2. IL QUADRO DEI TAGLI ALLE POLITICHE SOCIALI E SANITARIE

3. LA STATEGIA EUROPA 2020

4. IL COMMENTO DI CITTADINANZATTIVA AL DDL A.C. 4566

5. PROPOSTE PER LA RIFORMA E LA SOSTENIBILITÀ DEL WELFARE

Con la presente Cittadinanzattiva[1] intende porre all'attenzione della VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati la propria posizione rispetto alla proposta di legge A.C. 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale".

1. IL CONTESTO

Gli avvenimenti degli ultimi mesi relativi al rischio default per l'Italia e alle conseguenti e necessarie manovre finanziarie lasciano profondamente perplessi. La classe politica si dimostra incapace di governare e di adottare misure adeguate, ripiegata sulla difesa dei propri privilegi, sorda alle richieste di riduzione della spesa pubblica improduttiva e di quei pezzi della macchina statale che rappresentano soltanto una fonte di sprechi e di corruzione. Il Governo appare paralizzato da altri problemi e sempre più screditato.

In questo contesto, ai cittadini si continuano a chiedere i sacrifici maggiori: tagli dei servizi essenziali, aumento incontrollato dell'inflazione, perdita del potere di acquisto, tasse e balzelli vari nascosti nelle pieghe di costi e tariffe. E tutto ciò senza scopi chiari se non quello di fare cassa. In questa strategia di corto respiro ricade anche la Delega per la riforma fiscale e assistenziale di cui si discute oggi in Commissione Finanze della Camera dei Deputati.

Le manovre di questi ultimi anni e mesi confermano una linea di abbandono da parte dello Stato centrale delle politiche socio-assistenziali: ne è prova il sostanziale azzeramento dei Fondi nazionali che, a vario titolo, trasferivano risorse al welfare locale. La devoluzione delle responsabilità a regioni e comuni si accompagna a un taglio drastico delle risorse pubbliche, con un sostanziale tradimento dei progetti di federalismo a vantaggio dei diritti dei cittadini. La politica di sostenibilità del welfare di questi anni, fatta soltanto di tagli secchi e lineari, non mostra alcuna considerazione dei bisogni prioritari dei cittadini, è priva di una strategia sulla qualità dei servizi, sulla razionalizzazione, l'efficienza, la riduzione degli sprechi. Invece di creare equilibri virtuosi fra tutela dei diritti e sostenibilità, il Governo compie operazioni meramente contabili che mostrano disimpegno e irresponsabilità rispetto al futuro del Paese. Inoltre, le prospettive di finanza pubblica fanno intravedere ulteriori riduzioni di risorse nel campo della sanità: dopo scuola, università e servizi socio-assistenziali, saranno le politiche sanitarie pubbliche a soffrire di più nei prossimi mesi e anni.

Cittadinanzattiva reputa che l'analisi e la valutazione del Disegno di Legge A.C. 4566 non possa prescindere dallo scenario che oggi caratterizza l'assistenza sanitaria e sociale nel nostro Paese. Tali settori di assistenza infatti, hanno visto nel corso degli ultimi anni, e in particolare dall'anno 2010, una sproporzionata riduzione degli stanziamenti. Un dato questo che conferma una politica governativa di contrasto alla crisi economica internazionale e di tenuta dei conti pubblici basata essenzialmente sul mero taglio alla spesa pubblica, in particolare quella spesa funzionale a sostenere la fascia di popolazione che versa in condizione di maggiore bisogno, e non anche sullo sviluppo e la crescita della nostra economia. Allo stesso modo conferma come la destinazione di risorse e di investimenti in questi due settori rappresentino per il Governo un costo da ridurre in ogni modo, anziché un volano per lo sviluppo economico e la crescita del nostro Paese, e uno strumento per garantire la coesione sociale della collettività.

Di conseguenza Cittadinanzattiva registra come le politiche economiche, sociali e sanitarie messe in atto in questa Legislatura stiano di fatto attuando un vero e proprio smantellamento del nostro sistema di Welfare, con particolare riguardo ai servizi di carattere sanitario e sociale, e su questo esprime fortemente tutto il proprio disaccordo.

[1] Via Flaminia, 53 – 00196 Roma – tel. 06/367181 – fax. 06/36718333 – mail@cittadinanzattiva.it - www.cittadinanzattiva.it

2. IL QUADRO DEI TAGLI ALLE POLITICHE SOCIALI E SANITARIE

In tal senso, di seguito, riportiamo il quadro completo dei principali provvedimenti che tagliano drasticamente la spesa pubblica sanitaria e sociale, nonché l'entità delle riduzioni e quindi delle risorse che saranno realmente a disposizione.

a) La Legge di conversione al Decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

La Legge di conversione al Decreto legge 31 maggio 2010 n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" ha previsto il blocco del turn over (sino al 2015), della contrattazione e delle convenzioni del personale sanitario (sino al 2012), con ovvie ricadute sui cittadini in termini di liste di attesa e conseguente ricorso al regime privato o intramurario, con l'assunzione dei relativi costi privati. Sono stati previsti tagli di 550 milioni di euro nel 2010 e di 600 milioni nel 2011 al Fondo Sanitario Nazionale, che, sommato al taglio alle Regioni di 4 miliardi di euro nel 2011 e di 4,5 miliardi nel 2012 e dei Comuni, rendono ancor meno accessibili le prestazioni sanitarie e sociali.

b) La manovra correttiva 2011 (Legge n. 111 del 15 luglio 2011 - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria)

La manovra correttiva 2011 (Legge n. 111 del 15 luglio 2011 - Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria) ha previsto una riduzione del FSN tra il 2013 e il 2014, rispetto a quanto stabilito dalla legislazione attuale, pari a 7.950 milioni. Infatti a fronte di un incremento precedentemente fissato del FSN negli anni 2013 e 2014 pari rispettivamente al 2,8% e al 4,0%, la manovra 2011 prevede un incremento annuo solo pari allo 0,5% e 1,4%. La diminuzione prevista quindi è pari al 2,3% nel 2013 e al 2,6% nel 2014. Di seguito la tabella le misure nel dettaglio.

	2012	2013	2014
livello del finanziamento a legislazione vigente	108.780	111.794	116.236
var %		*2,8%*	*4,0%*
Manovra		-2.500	-5.450
livello del finanziamento dopo la manovra	108.780	109.294	110.786
var %		*0,5%*	*1,4%*
PIL	1.642.432	1.696.995	1.755.013
var %		3,3%	3,4%

Fonte: Il Sole 24 Ore Sanità – 6 luglio 2011

Non è stata prevista alcuna copertura economica per evitare il pagamento da parte dei cittadini dei 10 euro di ticket su diagnostica e specialistica, introdotti nella precedente legislatura: oggi in tutte le Regioni tali ticket si pagano.

Gli obiettivi di finanza pubblica, con particolare riguardo al settore sanitario, riportati nella tabella di cui sopra, dovranno essere raggiunti con modalità definite attraverso specifica Intesa fra lo Stato e le regioni, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n 131, da stipulare entro il 30 aprile 2012.

In caso di mancata Intesa gli obiettivi dovranno essere comunque raggiunti attraverso misure sui settori: beni e servizi, spesa farmaceutica, dispositivi medici, ticket.

In particolare nel 2013 i risparmi saranno raggiunti per il 30% attraverso prezzi di riferimento per beni e servizi, il 40% attraverso misure sulla spesa farmaceutica, il 30% attraverso il nuovo tetto di spesa sui dispositivi medici.

Nel 2014 il 40% dei risparmi verranno attuati attraverso i nuovi ticket, il 22% con prezzi di riferimento per i beni e servizi, il 20% con interventi sulla spesa della farmaceutica territoriale, il 15% con il nuovo tetto di spesa sui dispositivi medici e il restante 3% ad altre misure sul personale.

A partire dal 1 gennaio 2013 è istituito, sia a livello nazionale che a livello regionale, il tetto di spesa massima per l'acquisto dei dispositivi medici e per le protesi sanitarie a carico del Ssn pari al 5,2% della spesa complessiva.

Tutte misure queste, che incrociate con l'applicazione del Decreto legislativo n. 68/2011 recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 109 del 12 maggio 2011, destano molta preoccupazione sull'effettiva capacità delle Regioni (in particolare quelle con piano di rientro), a partire dal 2013, di erogare, applicare e garantire i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA). Già oggi lo stesso Ministero della Salute ha ammesso che i Livelli Essenziali di Assistenza non sono garantiti uniformemente su tutto il territorio nazionale. In tal senso si pone il recente monitoraggio sull'erogazione dei LEA dello stesso Ministero (maggio 2011): solo otto Regioni (e tutte del centro Nord) hanno garantito nel 2009 i LEA, tre solo parzialmente, le restanti del Sud, compreso il Lazio, non ne hanno garantito l'effettiva erogazione.

Inoltre la stessa Legge 111 del 2011 all'art. 40 prevede un'altra importante misura adottata da questo Governo con effetti significativi sui cittadini italiani, ci riferiamo alla riduzione del 5 per cento per l'anno 2013 e del 20 per cento a decorrere dall'anno 2014 dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale (allegato C-bis).

In alternativa a tale misura, la stessa Legge prevede che entro il 30 settembre 2013 siano adottati provvedimenti legislativi in materia fiscale ed assistenziale aventi ad oggetto il riordino della spesa in materia sociale, nonche' la eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali, tali da determinare effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4.000 milioni di euro per l'anno 2013 ed a 20.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014: praticamente un pesantissimo taglio all'assistenza garantita a i cittadini in particolare quelli anziani e quelli con disabilità.

Come se tutto ciò non bastasse, rispetto a quest'ultimo punto, la Legge 14 settembre 2011, n. 148 (conversione in Legge del Decreto-Legge 13 agosto 2011 n. 138 - la cosiddetta Manovra bis) anticipa nel tempo gli effetti di tali disposizioni, prevedendo che il provvedimento legislativo di riforma in materia fiscale e assistenziale si faccia entro il 30 settembre 2012 e che le conseguenti riduzioni di spesa siano pari a 4 miliardi di euro nel 2012 e 16 miliardi nel 2013.

c) La riduzione dei fondi statali di carattere sociale

La Legge 13 dicembre 2010, n. 220 recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)" ha previsto le seguenti riduzioni di risorse. In particolare è importante soffermarsi su quelle inerenti il finanziamento delle politiche sociali.

FONDI STATALI DI CARATTERE SOCIALE
(Bilancio di previsione dello Stato - milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fondo per le politiche della famiglia	346,5	186,6	185,3	51,5	52,5	31,4
Fondo pari opportunità	64,4	30,0	3,3	17,2	17,2	17,2
Fondo politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	12,8	13,4	10,6
Fondo infanzia e adolescenza	43,9	43,9	40,0	39,2	40,0	40,0
Fondo per le politiche sociali (*)	929,3	583,9	435,3	273,9	70,0	44,6
Fondo non autosufficienza	300,0	400,0	400,0	0,0	0,0	0,0
Fondo affitto	205,6	161,8	143,8	32,9	33,9	14,3
Fondo inclusione immigrati	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	299,6	171,4	170,3	110,9	113,0	113,0
TOTALE	2.526,7	1.757,3	1.472,0	538,3	340,0	271,1
Variazione % rispetto all'anno precedente		-30,4%	-16,2%	-63,4%	-36,8%	-20,3%

(*) al netto delle spese obbligatorie per interventi costituenti diritti soggettivi

Come è possibile notare la riduzione degli stanziamenti è davvero notevole e in alcuni casi come quello del fondo per la non autosufficienza assistiamo ad un vero e proprio azzeramento di risorse.

Andando ad analizzare la distribuzione della spesa sociale[2] notiamo come l'incidenza del finanziamento statale sia diminuito nel tempo, con l'aumento del concorso regionale e di quello dei Comuni nel 2010.

ANNO	SPESA (euro)	% STATO	% REGIONI	% COMUNI
2006	5.954.085.998	11,2 (*)	8,4 (*)	80,4 (*)
2007	6.399.384.297	12,0	18,1	70,0
2008	6.662.383.600	7,8	17,3	74,9

Teniamo inoltre a precisare come siano state molte le misure approvate per diminuire le prestazioni economico-sociali a favore degli invalidi civili e delle persone con disabilità, e per contenere al massimo l'aumento della spesa assistenziale. L'INPS, infatti, ha voluto incidere pesantemente e negativamente anche sulle indennità di invalidità, di frequenza e di accompagnamento, che oggi, alla luce dei tagli sopra riportati, avrebbero potuto ancora rappresentare una forma di sostegno economico da parte dello Stato per quella categoria di soggetti che versano in condizione di fragilità.

[2] Fonte - Le politiche sociali oggi: riflessioni e proposte delle Regioni

L'aspetto che desta maggiore preoccupazione è che, con la scusa della lotta ai falsi invalidi, l'INPS sta di fatto procedendo al taglio indiscriminato delle pensioni d'invalidità, delle indennità mensili di frequenza e delle indennità di accompagnamento, anche nei confronti di coloro che sono nel pieno diritto di goderne.

Moltissimi cittadini devono attendere tempi insostenibili per il riconoscimento delle minorazioni civili e delle indennità correlate, a causa dell'inefficienza delle procedure informatiche e della moltiplicazione dei passaggi burocratici; sono obbligati ad ulteriori accertamenti in contrasto con gli obiettivi di semplificazione e di rispetto della dignità della persona, sono costretti ad attendere a lungo i verbali degli accertamenti sanitari e a fare i conti con procedure di pagamento bloccate da tempo e, in generale, incontrano numerosi ostacoli all'esercizio del diritto di accesso alle indennità. Questioni queste sollevate e riconosciute anche dall'Associazione Nazionale Medici INPS, con una lettera indirizzata ai vertici dell'Istituto.

Rispetto a quest'ultimo aspetto non possiamo non denunciare la grave restrizione dei requisiti sanitari per la concessione dell'indennità di accompagnamento, attuata dall'INPS, che reintroduce criteri di assegnazione dell'accompagnamento già bocciati dal Parlamento nel corso dell'approvazione della Legge 30 luglio 2010 n. 122. In sostanza, viene aggirata una decisione del Parlamento sovrano.

E' proprio per questo che Cittadinanzattiva ha promosso la campagna di mobilitazione e tutela dal titolo "Sono un VIP" (Very Invalid People)[3] , per riaffermare il diritto dei cittadini ad ottenere legittimamente le giuste"indennità economiche correlate al riconoscimento delle minorazioni civili".

d) I numeri delle prestazioni e dei destinatari della spesa sociale (2006-2008)[4]

Andando ad analizzare la distribuzione della spesa tra le diverse aree di assistenza, la maggior dimensione è a favore di minori e famiglia 40,2% a cui seguono anziani al 22,5%, disabili 21,1%, altri interventi per disagio e marginalità 16,2%. Con la spesa indicata sono state erogate milioni di prestazioni, tra cui, per citare le più importanti:

- 260.000 bambini accolti negli asili nido e servizi per la prima infanzia;
- 40.000 nuclei familiari e oltre 1 milione di persone singole, sono seguiti dai servizi sociali;
- 90.000 disabili sono assisti a domicilio e supportati nella scuola e nella formazione professionale;
- 400.000 anziani sono seguiti a domicilio (250.000), nelle strutture residenziali e centri diurni (150.000);
- 280.000 prestazioni di aiuto a persone appartenenti a fasce di disagio sociale.

3. LA STATEGIA EUROPA 2020

Le politiche dei tagli lineari, sopra evidenziate, in settori delicati come quelli dell'assistenza sociale e sanitaria si pongono a nostro avviso in contrasto con le tre priorità individuate dalla strategia Europa 2020:

- crescita intelligente: sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
- crescita sostenibile: promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
- crescita inclusiva: promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

Stessa discorso rispetto ai cinque obiettivi proposti:

- il 75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni deve avere un lavoro;
- il 3% del PIL dell'UE deve essere investito in ricerca e sviluppo;

[3] www.sonounvip.it
[4] Fonte - Le politiche sociali oggi: riflessioni e proposte delle Regioni

- i traguardi "20/20/20" in materia di clima/energia devono essere raggiunti (compreso un incremento del 30% della riduzione delle emissioni se le condizioni lo permettono);
- il tasso di abbandono scolastico deve essere inferiore al 10% e almeno il 40% dei giovani deve essere laureato;
- 20 milioni di persone in meno devono essere a rischio di povertà.

Infine merita di essere ricordato come tra le "Sette iniziative faro" individuate dalla Commissione Europea vi sia quella della "Piattaforma europea contro la povertà per garantire coesione sociale e territoriale in modo tale che i benefici della crescita e i posti di lavoro siano equamente distribuiti e che le persone vittime di povertà e esclusione sociale possano vivere in condizioni dignitose e partecipare attivamente alla società".

4. IL COMMENTO DI CITTADINANZATTIVA AL DDL A.C. 4566

La legge delega per la riforma del fisco e dell'assistenza (atto Camera 4566) merita una serie di considerazioni critiche che toccano l'impianto stesso della normativa, anche alla luce del quadro costituzionale.

a) "Fare cassa" non può essere la finalità di una riforma assistenziale

In primo luogo, l'impianto del testo in discussione è viziato dal fine meramente economico di garantire la tenuta dei conti pubblici e non, al contrario, assicurare una migliore assistenza alla cittadinanza. Questo evidente limite è motivo più che sufficiente per dichiarare la totale contrarietà di Cittadinanzattiva alla legge delega e alle finalità che si intendono perseguire. Proprio per questo motivo, pertanto, Cittadinanzattiva non intende apportare alcun emendamento al testo del DDL a.c. 4566, con particolare riguardo all'art. 10 (interventi di riqualificazione e riordino della spesa in materia sociale).

Infatti, i disposti combinati della legge 111/2011, del Decreto Legge 138/2011 e della legge delega (art. 11) prevedono che dalla riforma assistenziale e dalla riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale (cosiddette detrazioni fiscali) debbano derivarne effetti positivi pari 40 miliardi di euro tra il 2012 e il 2014. Una somma questa che, se inserita nell'ampio panorama dei tagli apportati al settore sociale e sanitario (sopra menzionati), nonché alle Regioni e ai Comuni (10 miliardi circa dal 2010) comporteranno inevitabilmente per molte famiglie e cittadini italiani, in particolare quelli che in condizione di fragilità come gli anziani e le persone con disabilità, una situazione di totale abbandono e quindi di esclusione sociale.

"Fare cassa" attraverso la riduzione dell'offerta assistenziale è una strategia che Cittadinanzattiva considera inaccettabile e contraria ai principi previsti dai dettati costituzionali degli artt. 32 e 38 (diritto alla salute e all'assistenza sociale).

Nei giorni scorsi, su questo punto, si è espressa anche la Corte dei conti con dichiarazioni che sono completamente condivisibili. In primo luogo, con riguardo ai compiti di copertura previsti, il ddl risulta del tutto inadeguato: i risparmi effettivamente conseguibili sono ben poca cosa rispetto alle aspettative.

b) Un modello di intervento che altera l'ispirazione costituzionale

Nella relazione introduttiva alla legge delega, il Ministro Tremonti vanta "una forte opzione per il principio di sussidiarietà orizzontale espresso nell'articolo 118 della Costituzione". Questa scelta riconoscerebbe un sistema di welfare society: "Si prevede infatti di favorire la libertà di scelta dell'utente e di finanziare prioritariamente le iniziative e gli interventi sociali attuati sussidiariamente via volontariato, non profit, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, cooperative e imprese sociali quando, rispetto agli altri interventi diretti, sussistano i requisiti di efficacia e di convenienza economica in considerazione dei risultati". Già questa interpretazione, tuttavia, costituisce una alterazione e manipolazione della corretta interpretazione dell'articolo 118 ultimo comma della Costituzione.

Nella norma costituzionale, infatti, non esiste alcun riferimento al mercato dei servizi che viene viceversa delineato nella presentazione della legge delega. In sostanza, con questa interpretazione falsa si intende trasformare lo "svolgimento di attività di interesse generale" da parte dei cittadini, "singoli o associati", contenuto nella Costituzione, in una sorta di libero mercato dell'assistenza al quale il Governo affida compiti cruciali di carattere pubblico che toccano la tutela effettiva dei diritti (fondamentali e sociali) dei cittadini. L'obiettivo nemmeno tanto nascosto è il disimpegno definitivo delle istituzioni pubbliche a vantaggio di soggetti erogatori di

servizi, con i loro relativi costi. Si tratta di una inaccettabile riduzione del ruolo pubblico delle organizzazioni della cittadinanza attiva. Viceversa, la Costituzione chiama queste organizzazioni alla collaborazione con le istituzioni pubbliche per la soluzione di problemi di interesse pubblico (e i servizi sociali ne sono uno strumento) e, allo stesso tempo, impegna le istituzioni pubbliche a favorire quelle azioni che sono svolte nell'interesse generale.

c) Una legge che smantella l'idea di welfare universalistico e di sviluppo umano

Il profilo dell'"interesse generale", indicato dall'articolo 118 della Costituzione, è quello che trova fondamento nell'articolo 3 della Costituzione: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese".

La legge delega smentisce questo approccio nella parte in cui si pone come obiettivo la riqualificazione delle prestazioni socio-assistenziali in favore dei "soggetti autenticamente bisognosi". Emerge qui un rozzo approccio caritativo che tradisce completamente gli obiettivi universalistici di pieno sviluppo umano propri del nostro modello sociale. I soggetti destinatari di questi interventi non sono più i cittadini nel loro complesso, con la conseguente molteplicità di interventi necessari a rispondere alle diverse problematiche emergenti, ma soltanto quelli in condizione di povertà estrema e conclamata.

Se la finalità principale si riduce alla "riqualificazione e all'integrazione delle prestazioni socio assistenziali in favore dei **soggetti autenticamente bisognosi",** si attua di fatto un vero e proprio smantellamento del nostro sistema di Welfare che oggi è di tipo Universale. L'introduzione del concetto di "soggetti autenticamente bisognosi" restringe fortemente la platea degli aventi diritto e ci restituisce un'idea di Welfare che si serve soltanto di strumenti di pura beneficenza. In più, il termine "soggetti autenticamente bisognosi" sottende un'idea del cittadino italiano di tipo truffaldino. Si tratta di valutazioni scorrette e irresponsabili che non tengono conto che laddove esistono casi di prestazioni erogate indebitamente questi vanno in primo luogo ricondotti ad una responsabilità di quegli operatori della Pubblica Amministrazione che quella prestazione hanno concesso.

Su questa medesima linea si collocano i criteri direttivi della Legge di delega, molto chiari e indicativi del disegno politico che vi è dietro, e proprio per questo del tutto irricevibili:

- ridurre il totale degli aventi diritto all'assistenza;
- ridurre il numero di prestazioni erogate;

A tal fine, la legge prevede:

- la revisione degli indicatori della situazione economica equivalente, con particolare attenzione alla composizione del nucleo familiare;
- il riordino dei criteri, inclusi quelli relativi all'invalidità e alla reversibilità, dei requisiti reddituali e patrimoniali, nonché delle relative situazioni a carattere personale e familiare per l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali. Questa misura è particolarmente odiosa e intollerabile: già oggi moltissimi cittadini segnalano alla nostra organizzazione gravi difficoltà nell'accesso a questi benefici (su questo punto Cittadinanzattiva ha avviato una campagna di mobilitazione, www.sonounvip.it). Ecco perché su questo punto la nostra contrarietà è totale.
- l'armonizzazione dei diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno allo scopo di evitare duplicazioni e sovrapposizioni. Su questo punto è importante precisare che tra i problemi che i cittadini segnalano alla nostra organizzazione, di certo non compaia mai quello della duplicazione e sovrapposizione delle prestazioni e di servizi. Anzi possiamo dire che è vero il contrario.

d) La vergogna della social card e la politica dello stigma morale

E' evidente che, per attuare questa primitiva filosofia dell'assistenza compassionevole, siano sufficienti misure tampone come la social card, la misura base del sistema dell'assistenza che il Governo intende delineare. La social card, però, al di là degli enormi problemi pratici di distribuzione, consegna ed efficacia incontrati nel

corso delle precedenti sperimentazioni, presenta dei limiti insuperabili in termini di esercizio della cittadinanza. Rappresentando appena un 'obolo di stato', la social card mortifica la dignità umana di chi la riceve e stabilisce un rapporto di mera dazione-dipendenza nel quale dei titolari di diritti sono ridotti a mendicanti del sistema pubblico.

Appare chiaro a questo punto che la legge delega si basa su processi di stigmatizzazione sociale e morale che finiscono per approfondire le disuguaglianze nel paese.

Ne è prova ulteriore la contrapposizione creata ad arte tra il "numero sproporzionato di soggetti invalidi e beneficiari di assegni di accompagnamento" e i "conseguenti costi spropositati a carico della collettività nazionale".

A parte il fatto che nella relazione alla legge mancano completamente dati e numeri utili per dimostrare questi assunti e che ovviamente tutti (compresi gli invalidi!) sono d'accordo sulla necessità di verificare l'esistenza di destinatari indebiti di sostegni pubblici, emerge con grande evidenza il tentativo capzioso di far passare per privilegiati e parassiti sociali dei cittadini titolari di diritti, anche in ragione di condizioni di vita del tutto svantaggiate. La collettività nazionale che dovrebbe farsi carico di ampliare le capacità di vita di tutti i propri componenti è chiamata invece a puntare il dito contro i più deboli.

Si raggiungono poi delle punte di vero e proprio ridicolo quando la relazione del Ministro vanta l'intento di "moralizzare il sistema frenando il dilagare delle contribuzioni monetarie dirette (in particolare indennità di accompagnamento), ormai fuori controllo in molte realtà geografiche". Affermazioni come queste, in assenza di analisi serie e dati reali, sono contraddette dalla realtà di molte sofferenze inutili e appaiono pure provocazioni per soggetti che nella gran parte dei casi si affidano a risorse insufficienti e risibili. Senza contare la cieca follia burocratica dei controlli amministrativi che da mesi tormentano la larghissima maggioranza di invalidi veri.

e) Un provvedimento destinato a creare nuova povertà

Secondo l'ultimo Rapporto Caritas, negli ultimi 4 anni sono aumentate dell'81% le richieste di aiuto economico. Le statistiche sottolineano che nell'ultimo anno si sono registrate 8,27 milioni di persone povere mentre nel 2009 erano state poco più di 7,8 milioni. Per quanto riguarda gli italiani (il 42,5%), si è registrato l'incremento maggiore delle persone che si sono rivolte ai centri mentre fra gli stranieri si è avuto il 13,9%. Nella scaletta delle problematiche riscontrate, spicca su tutti la povertà economica; seguono a ruota i problemi occupazionali ed abitativi e i problemi familiari. In notevole incremento le richieste di sussidi economici (80,8%).

I problemi ricadono *in primis* sulla famiglia e sulla qualità della vita: "Il volto della povertà coinvolge pesantemente il nucleo familiare; tutti si trovano a vivere in modi diversi, una condizione di stress e di sofferenza, anche se le donne e i giovani pagano il prezzo più alto". Se nel 2004 infatti il 74% dei problemi riguardava i bisogni primi come casa, cibo, sanità, etc, nel 2010 la quota raggiunta è stata dall'81,9%. L'emergenza che si fa largo riguarda l'abitazione per la quale i problemi negli ultimi 4 anni sono aumentati del 23,6%. Inoltre, dal 2005 al 2010, il numero dei giovani che si è rivolto ai centri è aumentato del 59,6%: il 71,6% di questi non studia né lavora.

La Caritas individua la principale causa che ha fatto scattare un vero e proprio allarme sociale, nella cattiva gestione dei soldi pubblici spesi per contrastare la povertà. La politica dei trasferimenti monetari viene definita un "fallimento": "Gli Enti locali continuano a investire tante risorse assistenzialistiche nel contrasto alla povertà ma con scarsi risultati". In sostanza, ancora una volta è la social card sul banco degli imputati. "Le attuali politiche – continua la Caritas – non sono riuscite ad incidere sul fenomeno. Serve un netto cambio di rotta".

Ma il provvedimento in esame non indica questo cambio di rotta. Basta leggere il commento della Corte dei conti che è chiaro sul punto. Soprattutto nella parte relativa alle agevolazioni fiscali. Anche secondo la Corte, infatti, i tagli lineari alle agevolazioni fiscali avranno un impatto doloroso su chi sta peggio. Non soltanto infatti, la misura avrà effettivi regressivi: per esempio, chi li subirà consumerà di meno, con grave danno per la crescita. Ma, soprattutto, saranno i contribuenti che si collocano nelle classi di reddito meno elevate (soprattutto dipendenti e pensionati) a caricarsi del peso della riforma.

D'altra parte, ha spiegato il presidente della Corte, Luigi Giampaolino, stavolta relativamente alle prestazioni assistenziali e ai contributi di invalidità e di reversibilità, "non si può ignorare che in molti casi si è in presenza di erogazioni monetarie che fanno parte di una politica 'nascosta' di contrasto alla povertà,

compensativa di un'offerta di servizi non sempre adeguata e uniformemente distribuita nel territorio". In sostanza, è stato di allarme: se la riforma passa, la povertà in Italia aumenterà esponenzialmente. E quelle risorse che verrebbero risparmiate con questa legge prima o poi saranno sborsate nuovamente "per assicurare servizi adeguati ad una prevedibile impennata del fenomeno della non autosufficienza".

In conclusione, appare evidente che l'insieme di misure di ritiro dello Stato sociale dai suoi impegni redistributivi (minori risorse trasferite dallo Stato alle realtà territoriali, mancato rifinanziamento del fondo per le autosufficienze, riduzione degli stanziamenti per il fondo delle politiche sociali e per la politica abitativa a livello locale) preparano il nostro Paese ad un futuro ben peggiore del momento che viviamo.

f) Le organizzazioni civiche ridotte a bancomat

Anche sul ruolo delle organizzazioni civiche, la legge delega risulta di sconcertante rozzezza.

La retorica sulla valorizzazione del Terzo settore risulterebbe pienamente condivisibile se non fosse completamente smentita dalla sostanza delle misure suggerite. In realtà, quando l'articolato fa riferimento all'offerta sussidiaria delle organizzazioni civiche ben poco si capisce circa le relazioni che vengono a stabilirsi tra le istituzioni pubbliche e la cittadinanza organizzata, soprattutto con riguardo alle risorse – non soltanto economiche – che i soggetti pubblici dovrebbero mettere a disposizione delle azioni civiche del terzo settore, in attuazione degli obblighi derivanti dall'articolo 118 della Costituzione. La conclusione è che la promozione del terzo settore rimanga sulla carta come mera manifestazione d'intenti se non addirittura come operazione di marketing.

D'altra parte, la cosa non può stupire visto che l'articolato è stato redatto in totale assenza di confronto sia con le organizzazioni rappresentative dei diritti che con quelle che svolgono servizi sociali e alla persona. Questa assenza di un dialogo pubblico è diventato un macigno pesante sulla serietà della proposta del Governo. Ci si chiede perché non sia stato utilmente avviato un processo di consultazioni da parte del Ministero del Welfare, almeno apparentemente assente nella redazione di un testo che porta – cosa singolare – soltanto la firma del Ministro dell'Economia.

L'unica norma di dettaglio è quella che impone ai comuni di affidare alle organizzazioni del terzo settore la gestione della carta acquisti. Si mette in piedi così un meccanismo perverso nel quale alle organizzazioni civiche viene assegnato un ruolo improprio di erogatore intermediario (di fatto controparte dei cittadini titolari), in sostituzione dell'ente pubblico locale. Si tratta di una funzione che non ha nulla a che vedere con quelle azioni autonome previste dall'art.118, u.c. della Costituzione. Il terzo settore diventa una *longa manus* o, peggio, un bancomat dell'amministrazione pubblica e questo determina una serie di problemi sia sotto il profilo della selezione dei soggetti abilitati ad erogare che sotto il profilo della loro accountability.

Altro problema riguarda la selezione dei soggetti titolari che, secondo la proposta di legge, dovrebbero essere selezionati sulla base del solo principio di "prossimità" con l'ente privato erogatore. Ma questo criterio – che pure rientra nello schema della sussidiarietà – lasciato lì da solo non offre alcuna garanzia di rispetto dell'equità né di corretto funzionamento della dazione.

Gli enti erogatori, inoltre, dovrebbe basarsi sulle "proprie reti relazionali". Tali reti dovrebbero permettere "di entrare in rapporto vero con il bisogno e trasformare un sussidio in una possibilità di rapporto che spesso è decisiva per una risposta non solo burocratica ma anche umana a certe situazioni disagiate". E' davvero difficile comprendere come si fa a "trasformare un sussidio in una possibilità di rapporto": se non fosse così ambigua l'espressione apparirebbe manifestamente ridicola. Il rischio di fare affondare questa misura in una palude di relazioni improprie se non addirittura clientelari è del tutto evidente. Il meccanismo potrebbe produrre e moltiplicare effetti corruttivi per il fatto che aggiunge altri soggetti alla catena degli intermediari rendendo meno semplice e trasparente il passaggio delle risorse, per la scarsa chiarezza dei criteri di distribuzione e l'assenza di principi equitativi certi, per la totale mancanza di garanzie che tutelino il diritto dei cittadini titolari e la credibilità dei soggetti erogatori. Davvero un brutto pasticcio che il Parlamento deve a tutti i costi impedire.

g) Mancanza di risorse e compiti vaghi per le istituzioni pubbliche

Un'ultima considerazione riguarda il finanziamento di questa legge. In realtà, considerato che l'obiettivo principale del provvedimento è quello di fare cassa, il problema per il Governo nemmeno si pone.

Il rapporto è completamente invertito: non si cercano risorse per finanziare il sistema del welfare, ma si intende tagliare gli assegni invalidità, le pensioni di reversibilità, le agevolazioni fiscali per trovare le risorse necessarie a coprire i buchi lasciati dalla cattiva amministrazione di un esecutivo che ha lasciato affondare lentamente i conti pubblici e l'economia italiani. A questo scopo, la legge delega attribuisce al governo e alle amministrazioni pubbliche il potere di stabilire criteri capestro che consentano di ridurre con l'accetta la platea dei beneficiari. La filosofia del provvedimento spiega perché oggi la riforma dell'assistenza si discuta in Commissione Finanze come addendum della manovra e non, come sarebbe più logico, nella Commissione Affari sociali.

La tendenza, dunque, è chiara: le conseguenze delle ultime manovre dicono che i sistemi locali di welfare dovranno fare affidamento esclusivamente sulla finanza locale di comuni, province e regioni, da un lato, e sulla partecipazione dei soggetti privati, soprattutto le famiglie, dall'altro.

In questo contesto, la stessa istituzione di un "Fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza", "da ripartire tra le regioni", previsto dalla legge delega, suona oscuro. Nello scenario di tagli alle tutele, non si capisce da dove arriverebbero questi soldi: molti temono che possano essere ricavati dai capitoli di bilancio regionali dedicati alla sanità, settore che a sua volta è in sofferenza. E, soprattutto, appaiono poco chiari i criteri di ripartizione tra le regioni: ancora una volta, molti temono che dietro questa misura si nascondano operazioni di riequilibrio politico tra le forze politiche della maggioranza. Cittadinanzattiva esprime pertanto una forte perplessità rispetto all'istituzione del suddetto "Fondo per l'indennità sussidiaria", anche perché non è chiaro quale sia il rapporto con l'indennità di accompagnamento e con il fondo per la non autosufficienza.

Sul piano della sussidiarietà verticale, infine, val la pena sottolineare che l'aspettativa di razionalizzazione del sistema – aspettativa sulla quale pure si potrebbe convenire in considerazione della prova discutibile della legislazione vigente – non sembra fondata su pilastri solidi. La normativa attuale, per quanto complessa e macchinosa, offre certamente delle prospettive più utili. In questa sede dobbiamo pertanto affermare con forza tutta la nostra contrarietà e preoccupazione per l'effetto abrogativo che la legge delega avrà sulla normativa attualmente vigente e in particolare ci riferiamo alla Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Tale effetto abrogativo è previsto esplicitamente all'interno del DDL Delega nella parte dell'"Analisi tecnico-normativa". Dal nostro punto di vista la L. 328/00 rappresenta oggi più che mai l'orizzonte al quale guardare in termini di assistenza sociale e diritti dei cittadini.

In sostanza, la riforma in discussione svuota il sistema attuale ma non si capisce verso dove ci conduca.

Il ruolo di Regioni, Comuni e INPS appare meramente contabile. In particolare, alle Regioni si chiede di far fronte alle spese ricavando qualcosa dal bilancio per i servizi sanitari regionali; ai Comuni di trasferire le carte acquisti dallo Stato alle organizzazioni del Terzo settore sulla base di una selezione che non è nemmeno illustrata; all'Inps di diventare il *deus ex machina* di un meccanismo di recupero di risorse che già oggi è stato avviato a legislazione vigente, ma che già produce mostruosità burocratiche (per le quali si rimanda alla documentazione della Campagna V.I.P. contenuta nell'allegato). In questo sistema, il ruolo dei cittadini organizzati risulta ben poca cosa e manca del tutto l'interesse a valorizzarne il contributo autonomo. Nel complesso, un sistema che vorrebbe essere semplice, ma risulta semplificatorio, ispirato da una rozza disattenzione nei confronti della tutela effettiva dei diritti dei cittadini.

La sussidiarietà che si crea in questo modo non è proprio quel sistema di *governance* virtuosa nella quale cittadini e amministrazioni collaborano per la soluzione di interessi generali. Sembra piuttosto una scorciatoia per scaricare sugli individui, le famiglie e alcune precise categorie svantaggiate (donne, giovani, disabili) il peso di politiche pubbliche incapaci di offrire prospettive di sviluppo.

Proseguire su questo sentiero stretto equivale a deprimere la vitalità della società civile italiana e a peggiorare ulteriormente le condizioni di vita dei cittadini. L'idea che il welfare possa essere un investimento sociale dell'intera collettività nazionale con la finalità di promuovere lo sviluppo umano di ampi strati della popolazione tramonta definitivamente. La legge delega in questione dimostra che alle politiche del governo manca una visione di lungo periodo, capace di lavorare al servizio del futuro.

In questo senso, riteniamo il provvedimento del tutto inemendabile e dunque suscettibile di essere respinto nella sua interezza.

Viceversa, servono iniziative ispirate a criteri generali di ampio respiro che davvero possono rappresentare un orizzonte di sviluppo possibile per il nostro paese: cura dei beni comuni, tutela dei diritti, politiche per la capacitazione dei soggetti più deboli, sviluppo energetico sostenibile, ecc. Proposte semplici e realizzabili che rimettano al centro i cittadini e che siano sostenute sul piano finanziario da risorse ingenti che potrebbero provenire dai tagli alla spesa pubblica improduttiva: chiusura di enti e istituti inutili o pachidermici, dismissione di patrimonio pubblico inutilizzato, vendita delle frequenze televisive, ricalcolo del prezzo delle concessioni pubbliche, taglio dei privilegi del ceto politico e degli amministratori pubblici, ecc.

5. PROPOSTE PER LA RIFORMA E LA SOSTENIBILITÀ DEL WELFARE

Tutto ciò premesso, non è questa la sede per formulare un disegno organico sia sotto il profilo del rigore dei conti pubblici che sotto quello della promozione del welfare. Tuttavia, al fine di continuare a garantire un sistema di welfare di tipo universale, accessibile ed equo, riteniamo utile avanzare alcune proposte specifiche come nostro contributo per i lavori parlamentari. In particolare, Cittadinanzattiva chiede che:

- il ddl A.C. 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale" venga stralciato;
- si investano maggiori risorse nelle politiche sociali, rifinanziando innanzitutto i fondi statali per gli interventi nel settore sociale che nell'ultimo anno sono stati fortemente diminuiti se non addirittura azzerati. Per fare questo è necessario iniziare nuovamente a considerare tale spesa come un investimento per lo sviluppo e la crescita del nostro paese, nonché come uno degli strumenti per garantire coesione sociale;
- sia avviato un tavolo di confronto che veda coinvolti Ministeri, Regioni, Comuni, parti sociali e terzo settore, volto a delineare una riforma dell'assistenza condivisa da tutti gli attori e che abbia tra i principali obiettivi quello di definire i LIVEAS (Livelli Essenziali di Assistenza Sociale);
- i LIVEAS siano considerati come obiettivi delle politiche di bilancio. Ciò significa invertire il processo in atto che prima stabilisce le risorse e solo dopo si occupa di spenderle,
- in questa situazione di grave crisi, piuttosto che caricare indistintamente tutti i cittadini con i tagli lineari (con i rischi regressivi conseguenti e l'aumento diffuso della povertà), siano privilegiate forme di tassazione dei grandi patrimoni, strada che è già stata seguita in altri Paesi europei come la Francia, su iniziativa di governi di centrodestra;
- si intervenga in modo strutturale ed equitativo, senza toccare i diritti ormai acquisiti, sul riequilibrio della spesa sociale attraverso l'anticipo dell'innalzamento dell'età pensionabile e il passaggio al metodo contributivo;
- dal taglio di indennità e stipendi dei membri degli organi elettivi a livello nazionale, regionale e locale si ricavi un fondo di 200-300 milioni di euro destinati alle politiche sociali.

PER CONTATTI:

Ufficio Relazioni Istituzionali - Fax: 06 36718333

Vittorino Ferla Tel. 06 36718303 mail: v.ferla@cittadinanzattiva.it

Valentina Condò Tel. 06 36718332 mail: v.condo@cittadinanzattiva.it

Giuseppe Scaramuzza Tel. 06 36718334 mail: g.scaramuzza@cittadinanzattiva.it

www.cittadinanzattiva.it

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	Audizione CGIL su delega fiscale e assistenziale		tipologia
autori:	CGIL		**articolo**
editore:		data/anno:	28/09/2011
città/luogo:	Roma	pagine/durata:	13
altro/note:			
fonte/reperito al link:	http://www.oasliguria.org/public/oas2/misc/Download/AAA/Audizione_Cgil.pdf	in data:19/12/2011	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

Audizione CGIL sulla Delega al Governo per la riforma fiscale fiscale ed assistenziale Disegno di Legge 4566

Commissione Finanze della Camera dei Deputati

28 settembre 2011

In principio la Delega fiscale era presentata come un modo per affrontare le inique condizioni del prelievo con la dichiarata intenzione di correggere la situazione che gravava su lavoro e imprese.
Essa veniva presentata, in modo assai discutibile, come una partita di giro in un percorso di trasformazione della tassazione definito "dalle persone alle cose".
Era, già allora, un tentativo, evanescente quando non pericoloso, per dare credibilità alle promesse elettorali del Governo.

Oggi, dopo le due ultime manovre correttive la riproposizione della Delega diventa, ancor più, un diversivo privo di credibilità soprattutto per il fatto evidente che il suo obbiettivo non è affatto una riorganizzazione del sistema fiscale ma quello di recuperare, a partire dal 2012, un gettito fino a 20 MLD € per il bilancio pubblico.
Una manovra fiscale che si trasfigura in una manovra finanziaria.
Proprio per questo è stata prevista una ulteriore clausola di salvaguardia, secondo la quale potrà essere disposta – con DPCM – la rimodulazione delle aliquote delle imposte indirette al fine di garantire gli effetti attesi.
D' altro canto le stesse opportunità per non gravare sul bilancio che portavano a prefigurare una riorganizzazione fiscale, anche allora parziale ed insufficiente, che si incentrava sulla lotta alla evasione, sulla tassazione delle rendita finanziarie e su un iniquo riequilibrio dell'IVA, sono state largamente utilizzate dalle manovre e difficilmente potranno essere dupplicate ai fini che la Delega si propone. A meno che non si riescano a moltiplicare i "pani e i pesci".
Quindi non è un caso che da un lato la Delega sia stata allargata anche alle materie assistenziali e, dall'altro, la stessa accentui l' attenzione sulla riduzione o eliminazione, in tutto od in parte, dei regimi di detrazione e di esenzione fiscale.
In sostanza la operazione che si propone il Governo è quella di evocare una aspettativa fiscale, oggi non praticabile, per produrre un ulteriore taglio alle prestazioni verso i cittadini sia sul versante degli interventi tesi a garantire la tutela costituzionale della uguale "capacità contributiva", sia per ridurre il sostegno alle spese sostenute dai soggetti con ritenuta alla fonte nonché, infine, per contenere le prestazioni ai cittadini erogate in ragione della loro condizione sociale e di bisogno.

Questa impostazione la dice lunga sulla incapacità, o meglio, sulla mancanza di volontà della maggioranza di prefigurare soluzioni che rispondano alle vere e urgenti esigenze di riorganizzazione e di equità del prelievo fiscale, affrontando il nodo della condizione italiana: l'enorme disuguaglianza nella distribuzione del reddito e della ricchezza (l'Italia è una dei Paesi più diseguali al mondo).
In sostanza si evidenzia con chiarezza solare come il Governo, non volendo riforme che andrebbero ad incidere sul suo blocco sociale di riferimento, decida di agire un provvedimento che sostanzialmente rinvia le scelte e non risponde alle esigenze impellenti di ridurre il carico fiscale sui redditi da lavoro e da pensione, sullo sviluppo e, più in generale, sulle fasce più deboli (i cosiddetti incapienti).

Più nel merito:

Imposta sul reddito

Si lancia il messaggio di tre nuove aliquote, 20-30-40.
Anche in questo caso siamo in presenza di un effetto annuncio che lascia senza risposta aspetti non marginali per la sua concreta realizzazione.
In sostanza parlare di tre aliquote non vuol dire molto. Infatti è l'insieme della struttura delle aliquote, dei limiti degli scaglioni, e delle detrazioni che viene a determinare l'incidenza effettiva dell'imposta, nonché la struttura delle aliquote marginali. Solamente definendo queste variabili si può capire la platea dei beneficiari, l'equilibrio e l'equità della distribuzione del carico fiscale, quale è il costo della riforma, e quindi con quali scelte e priorità si può trovare il modo di finanziarla.

La Cgia di Mestre ha presentato dei dati sui beneficiari degli sgravi, ipotizzando (sulla base di indicazioni comparse sui giornali) l'unificazione del secondo e terzo scaglione nonché quella del quarto e quinto, per cui lo scaglione intermedio andrebbe da 15.000 a 55.000 euro. L'aliquota del primo scaglione scenderebbe dal 23% al 20%, quella del secondo sarebbe fissata al 30%, quello del terzo (dai 55.000 euro in su) al 40%, con i seguenti risultati (lavoratore dipendente single).

Tabella

Redditi	Sgravio d'imposta
5.000	0
9.000	270
15.000	450
20.000	300
28.000	60
40.000	1.020
55.000	2.220
75.000	2.420
100.000	3.170

Il calo di tre punti della prima aliquota fa sì che da 8.885 euro a 15.000 lo sgravio d'imposta cresca fino a 450 euro per poi ridursi progressivamente fino a 60 euro per un imponibile di 28.000 euro. Lo sgravio cresce di nuovo fino a 55mila euro, ha un rallentamento fino ai 75.000 dopo i quali ricresce in funzione del calo dell'aliquota dal 43% al 40%.
Si potrebbero fare simulazioni di altro tipo, con lo scopo di rendere più percepibile per i redditi medio bassi lo sgravio possibile, ma in questi casi il vincolo delle tre sole aliquote produrrebbe una riduzione di gettito che sarebbe complicato recuperare

in condizioni normali della finanza pubblica e, addirittura, diventa impraticabile nella drammatica situazione odierna.
Per questo due cose sono fin d'ora chiarissime: il regalo di tre punti percentuali per i redditi superiori a 75.000; il fatto che le tre nuove aliquote produrranno una riorganizzazione degli scaglioni che porterà un aumento di pressione fiscale sui redditi medio-bassi, a meno di una poco credibile e poco realizzabile volontà di investire nella riforma fiscale risorse corrispondenti a oltre 2 punti del PIL.

Un secondo aspetto è assai preoccupante. La Delega si propone di eliminare o ridurre in tutto od in parte i regimi di detrazione e di esenzione fiscale, in una prospettiva di ricostruire, anche qui senza far capire molto, sistemi di sostegno in funzione della "soglia di povertà" e per "natalità, lavoro, giovani". Si potrebbe perfino interpretare una volontà di percorrere un idea di "quoziente familiare", da noi giudicato più volte sbagliato e iniquo, mentre, per recuperare equità, andrebbe aumentata la quota di detrazione per spese di produzione del reddito per i lavoratori dipendenti.
La detrazione per lavoro dipendente e assimilato rappresenta una misura permanente, incardinata nel Tuir e caratterizzante la definizione dell'Irpef, la cui origine nasce dall'esigenza di definire una base imponibile per i redditi da lavoro dipendente che tenga conto (pur senza una elencazione puntuale come avviene con redditi di altra natura) dei costi di produzione del reddito.
La differenziazione delle detrazioni personali tra lavoro dipendente e autonomo è da ricondurre alla diversa modalità di definizione del reddito: per il lavoratore autonomo il reddito dichiarato ai fini IRPEF è già considerato al netto dei costi di produzione, a differenza di quanto avviene per il reddito del lavoratore dipendente, per il quale è quindi necessaria una correzione-forfetaria a fini di semplificazione - in termini di una detrazione d'imposta o di una deduzione equivalente.
Nel corso degli anni la voce "spese di produzione del reddito" ha subito variazioni sia negli importi che nella denominazione; in particolare a partire dal 2003 le deduzioni/detrazioni assumono anche la valenza di integratori/correttori dell'aliquota IRPEF, a garanzia, soprattutto, del principio costituzionale che richiama l'uguaglianza della "capacità contributiva".
L'inclusione di dette "spese" fra le voci che "contribuiscono alla riduzione del prelievo obbligatorio" dell'allegato A appare perciò improprio, poiché le detrazioni in questione, lungi dall'essere un meccanismo erosivo, non sono altro che un modo per disegnare una certa progressività differenziata per categorie per tener conto del diverso calcolo del reddito e al conseguente diverso grado di attendibilità.
A sostegno di quanto evidenziato si ricorda che il Gruppo di Lavoro, che negli ultimi mesi si sta occupando dell'analisi delle cosiddette *tax expenditures*, ha sottolineato di recente che il riformatore non potrà esimersi da una disamina e da un vaglio attento delle singole misure, per decidere riguardo alla loro conservazione, soppressione o riduzione. Infatti alcune misure incluse nell'elenco delle *tax expenditures*, come le detrazioni IRPEF per lavoro dipendente o per familiari a carico, costituiscono aspetti strutturali dell'attuale sistema impositivo che possono essere affrontate solo all'interno di un organico disegno di riordino

dell'IRPEF.
La vaghezza delle indicazioni della Delega deriva dal fatto che il grosso dei regimi di favore fiscale è costituito dalle detrazioni per lavoratori dipendenti, pensionati ed autonomi. Per quanto riguarda le spese fiscalmente riconosciute, in genere con detrazioni al 19%, esse sono in effetti molto numerose, ma quelle che pesano sono tre: le spese mediche, gli interessi su mutui ipotecari e i premi di assicurazione sulla vita. Trovare in questo ambito risorse per finanziare le riduzioni delle aliquote non sarà per niente facile.
Per questo, al di la della necessità di affrontare con grande cautela forme di sostegno per i lavoratori dipendenti e famiglie, ciò che salta agli occhi è l'inganno di un percorso che tenderà ad indebolire i benefici per i redditi medio-bassi mentre produrrà un saldo positivo per i redditi alti, che sono meno interessati dal sistema di detrazione-deduzione.
Non vi è, infine, alcuna considerazione per i cosiddetti incapienti che corrono il rischio di essere ulteriormente e gravemente penalizzati.

Imposta sul valore aggiunto
Già con la manovra di agosto si è aumentata l' aliquota ordinaria dal 20% al 21%.
Prevedere di insistere, con la Delega, sull'aumento significa voler accrescere le aliquote ridotte, con gravi effetti redistributivi ed macro-economici.

L'attuale distribuzione dei consumi per fasce di reddito si caratterizza per una relazione inversa: ad un minor reddito disponibile corrisponde una maggiore propensione al consumo. I "più ricchi", cioè, consumano di più in termini assoluti, ma non in proporzione al reddito disponibile.
Questo significa che un aumento dell'IVA - anche a parità di altre condizioni quali gli stili di consumo e il tasso di evasione - si traduce in un incremento pressoché "piatto" del prelievo sui consumi rispetto ai livelli di reddito disponibile e, quindi, in un maggiore prelievo per le fasce di reddito basse e medio-basse. In altre parole, con una maggiore imposizione IVA al diminuire del reddito aumenterebbe l'impatto fiscale maggiore.
La misura ipotizzata è dunque regressiva.

Le persone e le famiglie con livelli di reddito (e di consumo) medio-bassi sarebbero più colpiti e, probabilmente, ridurrebbero la loro propensione al consumo a fronte dell'aumento dei prezzi.
Oltre a questo svantaggio microeconomico, l'aumento dell'inflazione comporterebbe un effetto negativo (macroeconomico) per l'intero sistema-paese.
Oggi il solo aumento dell'aliquota ordinaria (al 21 %),sta determinando un incremento del tasso di inflazione e si determinerebbe un impatto ancora maggiore se si modificassero verso l'alto le aliquote ridotte (4% e 10%).
Tutto ciò produrrebbe inevitabilmente un'ulteriore iniquità nei confronti dei redditi dei lavoratori dipendenti e pensionati e, in generale, dei redditi medio-bassi, senza nessuna certezza di maggiori entrate, essendo l'IVA già oggi l'imposta più evasa.
Tutti i suddetti effetti deprimerebbero poi la domanda interna, la crescita potenziale e lo sviluppo.

IRAP

A testimonianza del carattere strumentale del messaggio della Delega, e del suo tentativo di accarezzare gli interessi amici, si propone l'eliminazione graduale dell'IRAP, a partire dalla base imponibile del costo del lavoro.
Nulla si dice, salvo una confusa idea di compensazione attraverso nuovi trasferimenti alle Regioni, delle conseguenze di sottrazione di gettito, che oggi sostiene la politica sanitaria del Paese. Si continua a parlare di "trasferimenti" contraddicendo lo sforzo più grosso fatto con i decreti legislativi di attuazione del federalismo che riguardavano proprio la necessità di sostituire i trasferimenti con tributi e compartecipazioni, non essendo i trasferimenti più ammessi dal riformato titolo V della Costituzione.

La delega appare, ancora una volta, una azione di "aggreement" verso il sistema delle imprese che, ingiustamente, stanno creando un fuoco di sbarramento sulla tassa, dimenticando che l'introduzione dell'IRAP procurò alle stesse un beneficio di circa 20 Mld di euro, attraverso la abolizione di ben sette tasse (ILOR, ICIAP, Imposta sul patrimonio netto delle imprese, Tassa di concessione governativa sulla partita IVA, Tassa della salute, Contributi per l'assicurazione obbligatoria contro la tubercolosi, Contributo per l'assistenza di malattia ai pensionati, Tassa di concessione comunale e la TOSAPPER).

Tale impostazione non rientra nella logica di un fisco a supporto della politica industriale, perché non legata ad un sistema selettivo di incentivazione degli investimenti ad alta intensità di valore aggiunto e della conoscenza. In un quadro di politiche industriali e di riordino generale del "sistema fiscale" potrebbe trovare spazio una parziale e graduale riduzione del peso del costo del lavoro sull'imponibile Irap. Ma si tratterebbe di un approccio diverso e più impegnativo di quanto non venga oggi, propagandisticamente, sostenuto.

IMPOSTA SUI SERVIZI

Anche su questo aspetto, dietro all'apparente buon senso della riorganizzazione e razionalizzazione, non si comprende come si possano ricondurre ad una tassa unica ed ad un' unica modalità di prelievo obbligazioni fiscali che hanno natura assai lontana e insistono su soggetti diversi.
Dietro la fretta e la propaganda potrebbe annidarsi una soluzione discutibile e, probabilmente, assai iniqua.

RIFORMA ASSISTENZIALE

Come prima cosa va affermato che, per quanto riguarda la parte relativa alla assistenza, riteniamo culturalmente e politicamente ingiusto mascherare una serie di tagli ai diritti delle persone e delle famiglie più deboli sotto il titolo di riforma assistenziale.
Gli "effetti positivi", come vengono definiti nel testo, che ammontano a 20 miliardi, derivanti dai provvedimenti che verranno assunti in applicazione della legge delega, hanno come principale fonte i tagli all'assistenza.
Un aspetto fondamentale da sottolineare e da contestare con forza riguarda il

fatto che il governo con la legge delega sull'assistenza interviene su materie di politica socio assistenziale di competenza delle regioni, come stabilito dalla riforma del titolo V° della Costituzione. Quindi, il governo da un lato non definisce i Livelli essenziali delle prestazioni sociali, scegliendo di non assolvere al compito assegnato dalla Costituzione allo Stato, dall'altro interviene in modo invadente e pesante su materie non di sua competenza. Il rispetto delle relative competenze impone allo Stato, inoltre, l'obbligo di accelerare il processo di trasferimento a livello territoriale delle risorse destinate all'assistenza.

La spesa per pensioni e indennità di accompagnamento

I titolari di pensioni di invalidità e di indennità di accompagnamento sono 2.783.000 per una spesa erogata dall'INPS di 16 miliardi 570 milioni di euro (3,8 mld per pensioni e 12 miliardi 762 milioni per indennità) a cui si aggiungono 4.899.000 titolari di pensioni di reversibilità per una spesa totale di 38 miliardi.
La spesa complessiva degli istituti che la legge delega vuole *riordinare, armonizzare* e per i quali vuole rivedere i criteri di accesso ammonta, quindi, a 54 miliardi di Euro. I 20 miliardi di minori spese a decorrere dal 2013 sono poco meno della metà della spesa in atto, e un terzo circa della spesa annua complessiva per l'assistenza in Italia, spesa quest'ultima che è già tra le più basse d'Europa.
Quindi, si tratta di una operazione destinata ad intervenire pesantemente sugli interventi assistenziali e previdenziali dello Stato nei confronti di chi ha bisogno, sopratutto invalidi, pensionati e non autosufficienti, titolari, per la maggior parte donne, di pensioni di reversibilità.

Le risorse già tagliate alle politiche sociali

La parte della legge delega relativa alla assistenza (art.10), si aggiunge: ai pesanti tagli dei trasferimenti alle regioni e agli enti locali (4 miliardi e 200 milioni nel 2012 che si cumulano ai precedenti tagli già imposti dai decreti legge 78/2010 e 98/2011); al prosciugamento del fondo nazionale delle politiche sociali che nel 2011 ha ripartito alle regioni poco più di 175 milioni a fronte del miliardo di euro ripartito nel 2004; alla cancellazione del fondo nazionale per la non autosufficienza (400 milioni) e di tutti gli altri fondi nazionali.
Le risorse statali trasferite agli enti locali tra il 2008 e il 2011 sono diminuite dell'86%:

- sostegno alle famiglie i fondi si riducono del 71,3% rispetto al 2010;
- sostegno ai giovani: il fondo per le politiche giovanili viene ridotto del 65%;
- servizio civile degli obiettori di coscienza: tagliano il 33% dei fondi ;
- sostegno alla casa: gli stanziamenti vengono completamente azzerati;
- sostegno ai percorsi di inclusione sociale degli immigrati: gli stanziamenti completamente cancellati;
- sostegno ai servizi della prima infanzia e alle donne:anche in questo caso gli stanziamenti annullati.

Questa serie di misure rappresentano la inaccettabile declinazione della linea presentata dal ministro Sacconi con il Libro bianco, basata sul progressivo disimpegno della sfera pubblica dalle politiche sociali.

Questa linea, priva di qualsiasi sostegno teorico e pratico sulle conseguenze sociali ed economiche che può generare, ha già creato una situazione insostenibile per i sistemi di welfare locale con risultati pesantissimi per le famiglie italiane.
La forte e crescente protesta delle istituzioni regionali e locali, infatti, è motivata dal fatto che si è arrivati alla impossibilità di garantire nei territori i servizi primari ai cittadini se non aumentando le addizionali IRPEF.

La Delega abroga la L. 328/2000

Il testo di legge delega usa termini ipocriti a giustificazione dell'attacco alle politiche sociali.
Parole come riqualificazione, riordino, armonizzazione, integrazione, razionalizzazione sono parole a copertura dello smantellamento dei diritti e della vera riforma dell'assistenza (L.328/2000).
Nella parte della relazione tecnica della delega riferita agli aspetti tecnico-normativi di diritto interno, precisamente al punto 3), si afferma che *L'attuazione della delega, contenuta nel disegno di legge in esame, determina l'abrogazione delle leggi attualmente vigenti in materia di tributi, nonché in materia socio-assistenziale.*
Il governo, quindi, si appresta a seppellire definitivamente la 328/2000 e con essa gli indirizzi riformatori che hanno guidato il lavoro legislativo e amministrativo delle regioni e dei comuni in un percorso virtuoso solo parzialmente attuato a causa degli inadempimenti del governo centrale, primo fra tutti la mancata definizione dei livelli essenziali della prestazioni sociali.

La teoria dei falsi invalidi per cancellare i diritti

La logica che sta dietro l'elenco dei provvedimenti previsti dalla cosi detta "riforma"assistenziale, finalizzata a restringere ulteriormente la già scarsa e insufficiente spesa socio-assistenziale, ha come teoria l' assunto secondo cui il nostro è un paese di falsi invalidi e approfittatori da combattere attraverso provvedimenti repressivi e preventivi.
Le recenti verifiche straordinarie condotte dall'INPS sull'invalidità civile negli anni 2009- 2010 hanno portato alla revoca dell'11% delle pensioni sottoposte a verifica.
Una percentuale bassa, quindi, che scende ulteriormente (fino al 3-4%) a seguito dei ricorsi presentati dagli interessati risolti, nella maggioranza dei casi, a favore dei ricorrenti (circa il 70% dei casi).
Le cifre stanno a dimostrare in modo netto quanto sia ingiusto parlare di "fenomeno" dei falsi invalidi, quando il numero delle persone prive di requisiti risulta essere fisiologico e del tutto ininfluente sulla spesa complessiva.

Entrando nel merito dei principali punti contenuti nell'articolo 10 della delega esprimiamo le seguenti considerazioni:

La revisione dell'ISEE, con particolare attenzione alla composizione del nucleo familiare.

Si tocca uno strumento che sta svolgendo una funzione importante per la

concessione di prestazioni assistenziali agevolate. Ogni modifica che non sia mirata a dare maggior peso al patrimonio e a intensificare i controlli, è destinata a cambiare in peggio i criteri di accesso che in questi anni hanno garantito più giustizia rispetto al passato. Il testo fa particolare riferimento alla composizione dei nuclei familiari: a questo proposito è opportuno ricordare che l'ISEE è già lo strumento che misura la situazione economica della famiglia facendo riferimento ad una scala di equivalenza in cui a ciascun membro viene attribuito un peso stabilito.
Gli intendimenti del Governo nascondono seri pericoli come quello di rivedere i criteri reddituali per l'accesso ai servizi. Non vorremmo, inoltre, che si volesse trasformare un indicatore a tutela di chi ha meno in uno strumento di carattere fiscale.
Semmai il tema da affrontare sarebbe quello di come garantire all' ISEE la capacità di fotografare con efficacia la fedeltà delle dichiarazioni attraverso un rafforzamento di controlli e sanzioni.

Il riordino dei criteri, inclusi quelli relativi alla invalidità e alla reversibilità, dei requisiti reddituali e patrimoniali per l'accesso alle prestazioni socio assistenziali.

Il riordino è dettato da una logica restrittiva e discriminatoria tendente a restringere la platea dei beneficiari delle prestazioni assistenziali, degli assegni di invalidità, delle pensioni di invalidità, delle pensioni di reversibilità, e a diminuire il valore dei già scarsi trasferimenti monetari.
Ciò comporterà la penalizzazione di tante persone che vivono in una situazione di difficoltà perché in stato di invalidità o per la scomparsa del coniuge, andando a configurare un welfare sempre più residuale.

L'armonizzazione dei diversi strumenti previdenziali e assistenziali e fiscali.

Anche questo orientamento ha come scopo una riduzione della tutela dovuta a chi manifesta precise condizioni di bisogno, in quanto è finalizzato a superare quelle che vengono chiamate "dispendiose duplicazioni di servizi e sovrapposizioni".

L'istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza.

Gli interventi sulla indennità di accompagnamento vogliono raggiungere più di un risultato: la diminuzione della spesa per le prestazioni anche in questo caso restringendo il numero dei beneficiari, snaturandone la base giuridica in quanto l'assegno di accompagnamento è erogato a titolo della sola invalidità e pertanto ne muta la natura risarcitoria riconosciuta anche dalla Suprema Corte (risarcimento di servizi non forniti dallo Stato), e conseguentemente tale prestazione si configura come un diritto soggettivo perfetto, così come analogamente si configura per la fornitura di ausilii, protesi e servizi sanitari gratuiti; la progressiva diminuzione della spesa sociale per la non autosufficienza con lo scopo di trasferire l'intervento a totale carico del settore sanitario; la

diffusione del voucher come unico strumento di pagamento delle prestazioni.
Il Fondo per l'indennità sussidiaria della non autosufficienza, con le modalità di funzionamento previste dalla Delega, si configura come lo strumento per raggiungere questi risultati. Ciò è dimostrato da quanto scritto nel testo, in particolare nei punti relativi a: i criteri di ripartizione delle risorse indicati nella delega (popolazione residente, tasso di invecchiamento) del tutto insufficienti a rispondere alla crescente e differenziata domanda sociale; la più volte richiamata - in modo del tutto strumentale - importanza della gestione integrata delle politiche sociali (in questo caso sociali e sanitarie); la sbandierata maggiore libertà di scelta da parte dell'utente (vouchers).
In questo modo il Governo cancella qualsiasi ipotesi di costituzione del Fondo Nazionale per la non autosufficienza, da noi ripetutamente rivendicato e adottato in molti paesi europei che questo strumento riescono a far fronte alla crescente domanda di assistenza da parte delle popolazioni che vedono crescere, fortunatamente, il periodo di vita.
Ma sopratutto il governo con questa delega scarica ancora di più sulle famiglie e sopratutto sulle donne il pesante onere finanziario e di lavoro di cura che una situazione di non autosufficienza comporta.

Il trasferimento ai comuni del sistema relativo alla carta acquisti.

Anche su una materia come la lotta alla povertà il governo si deresponsabilizza escludendo, nei fatti, un intervento legislativo nazionale da tempo in atto in tutti i paesi d'Europa, a sostegno delle persone povere, e lasciando ai comuni il compito di identificare i beneficiari di una misura come la carta acquisti i cui limiti sono stati più volte evidenziati (pochissimi soldi e criteri restrittivi per definire i beneficiari), e di integrare l'insufficiente trasferimento economico con fondi propri e attraverso la raccolta di erogazioni e benefici a carattere liberale.
La delega, anche in questo caso, è lo strumento applicativo di quanto scritto nel libro bianco di Sacconi in quanto solleva il governo dall'obbligo di riconoscere i diritti di chi non ha i mezzi sufficienti per vivere, attraverso un sostegno economico e percorsi di inclusione sociale e lavorativa, e affida alla liberalità, alla carità e alla filantropia il compito di soccorrere chi è povero. In questo modo si torna indietro, si rinuncia a svolgere una politica di inclusione sociale in grado di far uscire dalla povertà chi ha risorse per sé e per lo sviluppo del paese e di offrire pari opportunità in particolare ai minori, altrimenti destinati ad una vita di emarginazione. Il DL milleproroghe 225/2010 (nuova sperimentazione nei comuni con più di 250.000 abitanti) in modo del tutto coerente con il disegno del ministro Sacconi, sminuisce il ruolo dell'ente locale nella gestione della misura e delinea in modo improprio una funzione primaria degli enti caritativi definendoli destinatari della carta acquisti. Quello che sembra essere un riconoscimento del ruolo del terzo settore a scapito della funzione pubblica in realtà costituisce un impoverimento della funzione svolta in questi anni dalle organizzazioni del terzo settore, in quanto esse hanno dato prova di saper svolgere funzioni ben più utili e importanti nella programmazione e progettazione di servizi e nella sperimentazione di interventi innovativi nel campo dell'assistenza.

Le strade alternative da intraprendere

In primo luogo va difesa la legge 328/2000 che, seppure richieda una aggiornamento alla luce delle evoluzioni legislative e costituzionali intervenute in questi anni, rappresenta il punto più avanzato su cui costruire un nuovo welfare.

Occorre poi rispondere alle richieste che il sindacato, il terzo settore e le rappresentanze delle amministrazioni locali hanno rivolto al Governo in questi anni:

1. La definire dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali nel rispetto della Costituzione, della legge 42/2009 sul federalismo fiscale e dei decreti attuativi fin qui approvati.
2. Il rifinanziamento del Fondo nazionale per le politiche sociali che, fino alla adozione del federalismo fiscale, rimane lo strumento unico di sostegno nazionale agli interventi di politica sociale. In questo senso condividiamo e appoggiamo la richiesta formulata dalla Conferenza delle regioni di riportare nel 2012 a 900 milioni di euro la quota del Fondo da ripartire fra le regioni.
3. Il rifinanziamento del Fondo nazionale per N.A. quale strumento nazionale in grado di dare, assieme agli interventi in atto nelle regioni e nei comuni, sicurezza alle persone che hanno bisogno di assistenza e cura.
4. Il rifinanziamento del Fondo per l'inserimento lavorativo delle persone con disabilità (legge 68/1999), che dai 42 milioni del 2010 è passato a 11 milioni e poco più nel 2011.
5. La definizione di un Piano nazionale organico di lotta alla povertà e all'esclusione sociale e di una legge che: superi la misura fallimentare della carta acquisti; individui precisi interventi indirizzati in via prioritaria alle famiglie in povertà assoluta con minori, anziani e portatori di handicap; allarghi progressivamente l'area dei beneficiari; accompagni il sostegno economico a programmi di inserimento sociale e lavorativo; assegni ai comuni, unici soggetti in grado di conoscere la domanda di assistenza presente nel proprio territorio, le risorse e la definizione dei criteri di intervento.

Cosa manca

La CGIL considera essenziale un approccio organico, "di sistema", per discutere di qualsiasi riforma fiscale nella prospettiva di una riorganizzazione del modello di sviluppo del Paese. Si deve, dunque, partire dagli squilibri e le ingiustizie del sistema tributario e, più in generale, dalla distribuzione del reddito e della ricchezza. Il sistema fiscale italiano è un sistema che, anche alla luce dell'impostazione data alla Legge Delega, continua a premiare le ricchezze "parassitarie" (principalmente evasione, patrimoni e speculazione finanziaria, etc.), scoraggia gli investimenti produttivi e deprime i consumi.

Occorrono scelte di fondo che riconoscano ed intervengano sulle distorsioni, che selezionino oneri ed agevolazioni in funzione di una maggiore equità e di un sostegno a politiche di sviluppo: aiuti ai redditi da lavoro e pensione, in particolare quelli più bassi; sgravi per favorire gli investimenti; allargare la base imponibile attraverso una strutturale lotta all'evasione ed una più estesa opera di prelievo su

rendite e grandi patrimoni; scommettere sulla conoscenza e sull'innovazione, sostenere le nuove generazioni e costruire il futuro del Paese.
Manca un sostegno forte alla lotta all'evasione ed al lavoro nero, che non è risolta nemmeno con le scelte delle manovre di finanza pubblica.
Per questo è necessario:

- ripristinare le norme anti-evasione ed anti-elusione abolite nell'ultima Legislatura, con un rafforzamento delle norme sulla tracciabilità a cominciare dall'abbassamento a 500 euro della somma oltre la quale non sono consentiti pagamenti in contanti;
- introdurre l'elenco clienti-fornitori, l'anagrafe dei conti correnti, il divieto di "girare" gli assegni e obbligo di trasmissione telematica al fisco dei ricavi dei commercianti;
- migliorare il sistema sanzionatorio, riportando la riduzione della sanzione ad un livello che rappresenti un deterrente all'evasione;
- l'utilizzo integrato di tutte le tecnologie, gli strumenti (studi di settore, redditometro, etc.) e le banche dati (compresa il database dei conti correnti bancari) già oggi disponibili;
- costruire un rapporto diretto di "tutoraggio" per imprese e autonomi capace di prevenire l'evasione fiscale;
- puntare all'accertamento di tutto il reddito effettivo, con attenzione al tenore di vita del contribuente, anche utilizzando forme straordinarie di coinvolgimento dei soggetti collettivi e delle rappresentanze dei consumatori.

Per la lotta al sommerso e all'elusione contributiva occorre:

- rendere strutturale e operativa l'interconnessione delle banche dati esistenti con quelle di INPS, INAIL e Agenzia delle Entrate;
- riprendere l'elaborazione degli "indici di congruità" al fine di indirizzare l'attività ispettiva dove esistono scostamenti tra i fatturati dichiarati e i costi, in particolare del lavoro;
- potenziare le dotazioni informatiche e funzionali degli ispettori, riscrivendo la normativa prodotta di recente (es. la norma del "Decreto sviluppo" 2011 impone l'unicità dell'ispezione per sei mesi, pena l'infrazione disciplinare dell'ispettore);
- estendere le sanzioni, in caso di "caporalato", alle imprese che ne usufruiscono;
- nell'ambito della normativa su appalti e subappalti, occorre ristabilire le sanzioni in capo all'appaltatore per le violazioni commesse dai subappaltatori (sanzioni abolite dal Governo in carica);
- prevedere anche l'esclusione dal registro dei fornitori della P.A, così come prevedere l'esclusione dalle forniture per la P.A. di chi non applica CCNL, e l'obbligo per i Committenti, di indicare il CCNL da applicare;
- in ambito di normativa sugli appalti, occorre allargare la norma, oggi in vigore per turismo e servizi di pulizia, sui costi minimi del lavoro (es. allargare anche rispetto agli appalti dei call center che operano per soggetti pubblici).

Attraverso il Piano strutturale di lotta all'evasione fiscale e al sommerso si può programmare una riduzione dell'evasione fiscale e contributiva del 10% nel 2012 e del 20% dal 2013.

Manca una scelta netta di redistribuzione del carico fiscale dai redditi ai patrimoni.
La Cgil propone di istituire un' Imposta sulle Grandi Ricchezze (IGR), sul modello francese. Si prevede un'aliquota progressiva dallo 0,55% all'1,8% sulle attività reali, patrimoniali e finanziarie, al netto delle passività finanziarie (mutui e altri debiti). L'imposta verrebbe pagata solo sulla quota che eccede gli 800.000 euro. A subire un aumento del prelievo fiscale strutturale non sarebbe il 95% delle famiglie italiane ma solo gli ultraricchi, ossia il 5% delle famiglie, considerando anche le detrazioni (es. carichi familiari) e le deduzioni (es. autofinanziamento capitale d'impresa). Si stima un gettito massimo potenziale di circa 15 miliardi ogni anno.

La positiva riunificazione della tassazione sulle rendite finanziarie, introdotta in agosto, non corregge le insufficienze del sistema e non basta a garantire un fisco più equo.

Infine, in tutto questo percorso non si tiene in alcun conto la necessità di un coinvolgimento delle Parti sociali e degli EE.LL. che sono rappresentanze decisive degli interessi sottoposti agli esiti degli interventi previsti dalla Delega.
E' una ulteriore testimonianza della sordità del Governo rispetto ai bisogni sociali e nei confronti di quei soggetti senza i quali nessuna vera riforma è praticabile.

Conclusioni

Il giudizio di fondo su questa Delega non può che essere estremamente negativo poiché non assume la necessità di riorganizzare il nuovo fisco su diverse platee di reddito, rendendo più efficace ed equa l'azione redistributiva; si predispone un aumento generalizzato dell'imposizione indiretta; non si rompe il legame tra profitti e ricchezze improduttive e "parassitarie"; non si avvia una politica di sostegno al reddito degli incapienti e, in generale, di contrasto alla povertà; non si produce un riequilibrio, a favore del lavoro e delle pensioni.
Questo impostazione non serve alle esigenze del Paese, non sostiene lo sviluppo e la domanda aggregata, non rende più giusto il contributo di ciascuno, non aiuta una azione di riequilibrio finanziario che deve essere equo e non depressivo.

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	Audizione alle Commissioni riunite Finanze e Affari Sociali		tipologia
autori:	*Emanuele Ranci Ortigosa*		**articolo**
editore:		data/anno:	09/11/2011
città/luogo:	Roma	pagine/durata:	16
altro/note:			
fonte/reperito al link:	http://www.grusol.it/informazioni/30-11-11bis.PDF	in data:05/01/2012	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

Disegno di legge C. n. 4566.
Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale.

Audizione alle Commissioni riunite Finanze e Affari Sociali

di Emanuele Ranci Ortigosa

(direttore scientifico dell'Irs – Istituto per la ricerca sociale
direttore di Prospettive Sociali e Sanitarie)

Roma 9/11/2011

Prima parte. Osservazioni sull'art. 10 del ddl 4566

Osservazioni generali sul capitolo II, art. 10

Date le mie specifiche competenze concentro il mio intervento sulla riforma assistenziale.

La riforma dell'assistenza sociale è tema di grande rilevanza la cui trattazione è da tempo attesa per completare un percorso avviato dalla l.328/2000 ma poi interrotto. In merito a tale riforma, particolarmente delicata e impegnativa, il testo del ddl appare del tutto inadeguato perché:

- non definisce nei suoi confini il campo assistenziale oggetto della norma in esame e considera solo alcuni aspetti parziali del campo ipotizzabile, pur intendendo sostituire tutta la ben più comprensiva legislazione fondamentale vigente in materia
- indica per lo più punti di attenzione omettendo specifici indirizzi di merito
- non assume come principale riferimento per un disegno di riforma una lettura della attuale situazione, nelle sue opportunità e nelle sue criticità, che costituisce l'oggetto proprio dell'intervento assistenziale, e cioè i bisogni e le fragilità sociali da sostenere, per definire indirizzi generali adeguati alle responsabilità pubbliche
- ignora le prescrizioni della stessa Costituzione, oltre che della normativa vigente sull'assistenza e il federalismo fiscale, sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, come componente fondamentale delle politiche e delle azioni assistenziali
- giustamente ribadisce con insistenza l'esigenza di evitare sovrapposizioni e di perseguire l'integrazione degli interventi, ma senza poi offrire indirizzi su come effettuarlo (si veda a conferma comma 2, lett. *c*)
- si limita a considerare alcune tipologie di interventi trascurandone molte altre

- soprattutto nella relazione di accompagnamento evidenzia la tendenza a caricare sulla famiglia e sulle organizzazioni del terzo settore responsabilità e oneri propri dell'azione pubblica, delegittimando quindi anche la funzione di questa.
- appare insomma finalizzato più a finalità di contenimento delle risorse finanziarie pubbliche impegnate nel settore, che non a riqualificare in termini di efficacia e di efficienza le politiche, i servizi, gli interventi assistenziali. La collocazione quasi come appendice della riforma fiscale e la presentazione a firma del solo Ministro all'Economia e alle Finanze, senza il concerto con il Ministro competente sul tema, e sopratutto il vincolo ad una pesantissima riduzione della spesa reso esplicito e cogente dall'art.11, confermano la fondatezza di questa lettura della caratteristica del ddl., estremamente parziale e addirittura contraddittoria rspetto alle esigenze di una reale riforma dell'assistenza.

Ciò non toglie che l'esigenza della riforma sia effettiva e anzi urgente nell'attuale congiuntura economica e sociale e che emendando profondamente il testo, si possa cogliere l'opportunità per un diverso e appropriato disegno di riforma.

Osservazioni particolari sull'art.. 10

Passando ad alcune osservazioni più specifiche le finalità enunciate nell'art. 10, c.1, possono essere condivisibili:

- riqualificazione e integrazione prestazioni per soggetti autenticamente bisognosi (dove però queste ultime parole esprimono una intenzionalità restrittiva rispetto ad un presente valutato, soprattutto nella relazione al ddl, troppo lasco e permissivo)
- trasferimento a livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni assistenziali, compatibilmente con i principi di efficacia e adeguatezza
- promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali.

Ma nel seguito dell'art. 10 esse vengono assunte e declinate in termini o del tutto generici, o inadeguati e addirittura impropri rispetto alle esigenze di una significativa riforma.

Consideriamo *i principi e criteri direttivi*.

Il primo, lett. *a)*, indica un compito, rivedere l' Isee, esplicitando come unico criterio la particolare attenzione alla composizione del nucleo famigliare. La lettera *b*), che segue, indica come oggetto di riordino i criteri relativi ai requisiti reddituali e patrimoniali nonché alle situazioni personali e famigliari per l'accesso alle prestazioni socio assistenziali. Tutto questo già trova applicazione nell'attuale Isee, e quindi è insufficiente a orientare il futuro

decreto delegato sui principali punti critici che la sua revisione deve affrontare. Nuovo è invece l'esplicito richiamo all'invalidità e alla reversibilità, che evidenzia l'intenzione di introdurre o restringere una selettività sulla condizione economica e la composizione familiare in particolare per queste prestazioni che si ritengono indebitamente sovra estese (vedi relazione al ddl).

Tale attenzione va legata alla successiva lett.*d*), che *in particolare* (ma non esclusivamente, si legge nella relazione al ddl, quindi nel caso anche per altro) per l'indennità di accompagnamento, intende istituire un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza ripartito fra le regioni su standard definiti in base alla popolazione residente e al tasso di invecchiamento della stessa, nonché a fattori ambientali specifici.

Come si espliciterà in seguito, si è favorevoli al trasferimento alle regioni e ai comuni delle funzioni e risorse socio assistenziali, ma a certe condizioni che il testo del ddl ignora totalmente. La nuova indennità è detta *sussidiaria*. Ci si chiede: sussidiaria a quella di accompagnamento, o sostitutiva, come pare più plausibile? E allora *sussidiaria* a cosa? Alla responsabilità primaria che viene restituita alla famiglia e alle sue risorse? Sussidiaria perché destinata prioritariamente a finanziare iniziative e interventi sociali attuati sussidiariamente dal terzo settore, come esplicita il punto 2) della lett. *d)*? O infine sussidiaria perché non garantita, non eretta a diritto soggettivo, come la totale assenza di qualsiasi richiamo ai livelli essenziali fa sospettare?

Il trasferimento alle regioni di questa nuova funzione viene prospettato in assenza di livelli essenziali e senza alcun impegno sull'entità delle risorse che dovrebbero accompagnarla per assicurarne la copertura finanziaria al presente e nei prossimi anni. Come noto tale voce di spesa è infatti in continua crescita per obiettivi fattori di evoluzione demografica e epidemiologica, assai più che per indebite compiacenze. Nel 2009 riguardava il 9,5% degli anziani con più di 65 anni e comportava 16 mld di euro di spesa, a fronte del 6% degli anziani e degli 11 mld del 2002. Tale indennità va presumibilmente in gran parte a pagare in nero le assistenti familiari con cui le famiglie fronteggiano un fabbisogno assistenziale che l'intervento pubblico oggi copre in ridottissima misura.

Analoghe osservazioni possono essere proposte relativamente alla lettera *e*) del comma 2: trasferimento ai comuni della carta acquisti per integrare risorse con donazioni private e per affidarne la gestione a organizzazioni non profittevoli attraverso le loro reti relazionali (i comuni sono *tenuti* a tale affidamento, si legge nella relazione al ddl, pag.8). Anche qui lo strumento e le forme sono inadeguate e si collocano in una logica riduttiva delle funzioni pubbliche e dei diritti individuali. Infatti la garanzia dei diritti individuali, e anche della libertà

di scelta dell'utente ovunque possibile e sensato, può essere fornita solo dall'ente pubblico, laddove il privato sociale opera secondo le sue possibilità e con proprie discrezionalità. Non va ignorato anche che l'entità delle risorse pubbliche e di quelle delle donazioni private è molto differente e che le seconde non hanno quindi alcuna possibilità di sostituire le prime. Ma il tema verrà ripreso.

Non ci si sofferma sulla lettera f) relativa all'Inps che del tutto impropriamente la relazione al ddl (pag.12) qualifica come *livello di governo*, al pari di regioni e comuni!

Vale la pena di evidenziare che l'analisi tecnico normativa allegata al ddl afferma (pag.14) che l'attuazione della delega determina l'abrogazione delle leggi vigenti in materia assistenziale, poco sopra elencate (l.328/2000, l.153/1988, dl. 151/2001), anche se la materia da queste trattata in gran parte è ignorata dalla delega, e che la stessa analisi, poco sotto, incredibilmente afferma che "*la materia assistenziale appartiene, ai sensi dell'art.117, secondo comma, .lettera m) della Costituzione, alla legislazione esclusiva dello Stato*". Sic !

Annotazioni a margine dell'art.11

Un'ultima osservazione tocca l'articolo 11 del ddl. Per le ragioni esposte in apertura non entro nel merito della riforma fiscale e delle possibili economie in essa effettuabili.

Relativamente all'assistenza si può affermare che una analisi della attuale spesa con tale carattere rende improponibile e anche iniquo pensare di liberare risorse. Il taglio preteso comporterebbe effetti gravemente lesivi di diritti sociali essenziali delle persone e delle famiglie indicati dalla Costituzione e pericolosi anche per le esigenze di coesione sociale Le risorse attuali sono appena sufficienti per avviare un processo di vera riforma, come argomentato nella seconda parte di questa nota. Anche la memoria della Corte dei conti evidenzia l'impraticabilità dei tagli sull'assistenza previsti.

In tema di agevolazioni fiscali mi limito ad osservare che le prestazioni ai superstiti hanno natura sia assistenziale che assicurativa e che questo secondo carattere è legato al metodo contributivo per il calcolo delle pensioni, che è quello assunto per il futuro prossimo. Nelle prestazioni ai superstiti prevarrà quindi sempre più il carattere assicurativo, che comporta nel caso di riduzioni una più ampia revisione del sistema pensionistico. Siamo comunque fuori dalla tematica assistenziale.

Seconda parte. Una diversa proposta di riforma dell'assistenza[1]

Si propone qui di seguito all'attenzione una proposta di riforma dell'assistenza, elaborata recentemente fra esperti di diverse discipline, che intercetta anche talune questioni poste dal DDL n. 4566/2011, ma va ben oltre i limiti di quel testo, per disegnare una riforma vera, attuale, fattibile. Che comporta come primo requisito la definizione del campo, ben più ampio di quello generalmente considerato.

La definizione del campo e la individuazione delle criticità sociali e del sistema assistenziale

La proposta muove dalla individuazione dell'oggetto considerato, il campo socio assistenziale, i cui confini vengono posti molto oltre quelli considerati dal federalismo fiscale e quelli inafferrabili del ddl di delega in esame. La tabella 1 evidenzia l'estensione del campo, a ben 62 miliardi, pari a quasi 4 punti del Pil.

Gli autori partendo da una ricognizione dei bisogni sociali crescenti pervengono ad una rilevazione dei limiti e delle criticità attuali dell'assistenza sociale, così riassumibili:

- è priva di un approccio universalistico e integrato alla popolazione e ai suoi bisogni, in quanto costruita non in base ad una visione complessiva, ma per stratificazioni successive di interventi e politiche, che quindi risultano settoriali, categoriali, frammentate e poco efficaci;
- tratta condizioni uguali spesso in maniera differente, lasciando anche vuoti di protezione;
- eroga prevalentemente prestazioni monetarie (circa il 90%della spesa); non controllandone l'utilizzo;

[1] Su iniziativa di Prospettive Sociali e Sanitarie un gruppo qualificato di esperti dell'Irs e di alcune Università ha elaborato una proposta di riforma delle politiche assistenziali incisiva, realistica, agibile, che è stata presentata a Milano, nel convegno "Disegniamo il welfare di domani" del 29 settembre 2011, al Sindaco di Milano, al Presidente della Regione Emilia Romagna e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni, al Portavoce nazionale del Forum Terzo Settore e Presidente nazionale Acli, e a più di 500 partecipanti al convegno.
Il gruppo che ha redatto la proposta è stato coordinato da Emanuele Ranci Ortigosa (Pss, Irs)e composto da Paolo Bosi e Maria Cecilia Guerra (Capp, Università di Modena e Reggio Emilia), Francesco Longo (Cergas, Università Bocconi), Valerio Onida (Presidente emerito della Corte Costituzionale), Alberto Zanardi (Università di Bologna), e dai ricercatori dell'Istituto per la Ricerca Sociale, Ugo De Ambrogio, Daniela Mesini, Sergio Pasquinelli, Manuela Samek, Stefania Stea. Il testo integrale è pubblicato su Prospettive Sociali e Sanitarie, 2011, n.20/21.

– presenta una netta prevalenza di programmi governati dal centro (86% della spesa complessiva);
– non offre sufficienti e ben distribuiti servizi, non accompagna l'emersione del bisogno;
– ottiene mediocri effetti distributivi e una selettività molto imperfetta;
– presenta dunque problemi di appropriatezza, efficacia ed equità delle politiche e degli interventi.

Tab. 1 – La spesa per l'assistenza nel 2010. Classificazione tipo Commissione Onofri (milioni di euro)

	milioni	*in %Pil*
1. Pensioni in senso stretto e Tfr	**244.840**	***15,8***
2. Assicurazioni del mercato del lavoro	**37.978**	***2,5***
3. Sanità	**105.451**	***6,8***
4. Assistenza sociale	**61.900**	***4,0***
Sostegno delle responsabilità familiari	***16.863***	***1,1***
Assegni familiari	6.347	*0,4*
Detrazioni fiscali per familiari	10.516	*0,7*
Contrasto povertà	***16.801***	***1,1***
Assegno per famiglie con tre figli, social card	800	*0,1*
Pensioni sociali	4.001	*0,3*
Integrazioni pensioni al minimo (stima)	12.000	*0,8*
Non autosufficienza e handicap	***16.394***	***1,1***
Indennità di accompagnamento	12.600	*0,8*
Pensioni ai ciechi e sordomuti	1.338	*0,1*
Altre pensioni agli invalidi civili	2.456	*0,2*
Offerta di servizi locali	***8.605***	***0,6***
Assistenza sociale (servizi)	8.605	*0,6*
Altre spese	***3.237***	***0,2***
Pensioni di guerra	828	*0,1*
Altri assegni e sussidi	2.409	*0,2*
5. Prestazioni per la protezione sociale	**450.169**	***29,1***

Fonte: PSS, n.20-21, 2011

Su queste valutazioni critiche gli autori si chiedono se è possibile fare una riforma generale delle politiche socio assistenziali, assumendo per realismo come vincolo il fatto che nel prossimo futuro non si potrà contare su risorse aggiuntive, ma occorrerà preservare tutte le risorse attualmente disponibili contro i continui tentativi di falcidiarle ulteriormente.

L'impostazione e i contenuti della proposta

L'impostazione della riforma proposta in sintesi è la seguente:

- per l'efficacia del sistema occorre trattare specificamente le situazioni di fragilità e bisogno. Questo può essere fatto solo dai servizi del territorio. Funzioni e risorse vanno quindi decentrate e assegnate alle istituzioni del territorio, regioni e comuni, come vuole la Costituzione, e le tradizionali misure gestite dall'Inps vanno sostituite da nuove misure appropriate ai bisogni attuate sul territorio
- per avere le risorse per finanziare gli interventi sul territorio è necessario assumere come criterio generale l'universalismo selettivo: la scarsezza delle risorse impone di privilegiare l'equità
- tale operazione comporta sacrifici e rischi e necessita quindi di rassicurazioni e tutele per le persone e di linee di difesa contro tentativi di sottrazione delle risorse, nazionali ma anche nei contesti regionali e locali. Può essere effettuata quindi se contestualmente si definiscono i livelli essenziali delle prestazioni, previsti dalla Costituzione a garanzia dei diritti civili e sociali

L'argomentazione è così articolata:

1. la funzione delle politiche sociali, oggi non adeguatamente svolta, è di sostenere le persone e le famiglie in difficoltà. Per impostare allora e implementare correttamente la riforma di tali politiche occorre ripartire dalla base, e cioè dai bisogni e dai problemi che concretamente affliggono la condizione di vita delle persone, delle famiglie, delle aggregazioni sociali che abitano un territorio.

2. Per cogliere tempestivamente tali bisogni e problemi, analizzarli nella loro specificità e poter progettare e attivare risposte effettive e appropriate, e quindi efficaci, occorre che le funzioni e le risorse assistenziali siano presenti e operanti sul territorio, sui singoli territori. Per migliorare l'efficacia delle politiche e degli interventi sociali è allora necessario rimettere in discussione e riformare le attuali misure nazionali, che ingessano il sistema e impediscono ogni sviluppo, e decentrare le loro funzioni e risorse (56,5 mld di euro), per unirle alle risorse di Comuni e Regioni già operanti sul territorio (8,5 mld), con un radicale ribaltamento dell'attuale distribuzione.

3 Tale radicale decentramento risponde al dettato costituzionale, che riserva la materia assistenziale per la funzione legislativa alle Regioni, per quella amministrativa ai Comuni, e avrebbe dovuto essere effettuato con il federalismo fiscale, che si è limitato invece a riprodurre la attuale distribuzione di funzioni e risorse.

4 Per fronteggiare le condizioni di bisogno e di sofferenza di tutti è necessario assumere come criterio generale di accesso ai benefici l'universalismo selettivo: considerazione dei bisogni socialmente rilevanti di tutti, ma, data la ristrettezza delle risorse, rinuncia alla gratuità generalizzata nell'uso dei servizi. Introduzione quindi di selettività sulle condizioni reddituali e patrimoniali. Chi più può è chiamato a concorrere alla copertura dei costi degli interventi, perché tutti coloro che sono in situazione di difficoltà possano essere sostenuti.

5 Data la distribuzione attuale dei beneficiari, poco equa in termini di selettività sulle condizioni economiche, tale criterio offrirà la possibilità di avere risorse per riqualificare le forme di sostegno, offrire risposte più appropriate ed efficaci a un target di utenza che a seconda della propria condizione economica ne beneficerà gratuitamente o sarà chiamata a concorrere alla copertura dei costi degli interventi.

6 Sul territorio sarà possibile effettuare una analisi della situazione e una progettazione degli interventi appropriati discutendone e negoziandone con i beneficiari o loro persone di sostegno. Si potrà così riconoscere e valorizzare le risorse dei beneficiari stessi, delle loro famiglie, del contesto sociale, delle presenze associative e di volontariato, attivando competenze e disponibilità aggiuntive sulle singole situazioni e arricchendo una cultura e stimolando comportamenti generosi e solidaristici delle popolazioni abitanti quei territori.

7 Il progressivo abbandono delle erogazioni nazionali pone dei rischi e suscita delle ansietà nei destinatari che debbono essere attentamente considerate. Ragioni di solidarietà, ma ancora prima di equità sociale, dovrebbero tuttavia prevalere sui "diritti acquisiti" che non siano fondati su contribuzioni previdenziali o assicurative precedentemente versate. Naturalmente la transizione è delicata, va declinata processualmente, e senza mettere a brusco repentaglio gli equilibri economici delle famiglie.

8 Per garantire i diritti civili e sociali dei cittadini su tutto il territorio nazionale, la legislazione di riforma dovrà normare i livelli essenziali delle prestazioni sociali, che la Costituzione stessa, come la legislazione ordinaria, dalla l. 328/00 alla l. 42/09 sul federalismo, pongono a presidio di quanti si trovano in una situazione di fragilità e bisogno. Nella tensione inevitabile tra livelli essenziali, cioè adeguati al nostro livello di sviluppo civile, sociale, economico, e limitatezza delle risorse disponibili, sarà necessario assumere i livelli essenziali come obiettivo, verso cui convergere a partire dalle situazioni esistenti, con tutte le risorse disponibili. Tale impostazione vale per i livelli essenziali definiti sia in termini di diritti soggettivi esigibili (anche questi articolati nel tempo) che in termini di standard (di servizi, di operatori, di risorse, ecc.). La definizione nazionale dovrà consentire a Regioni e Comuni margini di autonomo adattamento alle situazioni territoriali.

9 Sono ipotizzabili anche percorsi a velocità differenziate per le diverse Regioni e entità locali, a secondo della loro preparazione a gestire le diverse nuove misure. Così non si abbassa l'obiettivo "essenziale" e l'impegno a perseguirlo, ma realisticamente lo si fa in un arco certo di tempo con le risorse che ci si impegna concretamente ad acquisire

Brevi annotazione sul governo e sul rapporto tra pubblico e privato

La proposta prevede l'attuazione del dettato costituzionale: allo Stato la definizione dei livelli essenziali che potrebbe essere accompagnata dalla quantificazione di un fondo per le politiche sociali, ovviamente nel quadro del federalismo fiscale non vincolante nelle entità di spesa previste ne per Regioni ne per Comuni, chiamati a rispondere però del rispetto dei livelli essenziali. Normativa, programmazione e impegno di risorse aggiuntive sono compiti delle Regioni, mentre l'amministrazione nelle sue diverse articolazioni è compito dei Comuni, che devono esercitarla integralmente unitariamente, singoli o associati, comunque a scala di ambito, analoga a quella dei distretti sanitari, assumendo le forme istituzionali più adeguate al compito.

Il federalismo fiscale ha lasciato per ora irrisolto il tema del finanziamento integrale: se esso va assicurato alle Regioni sui livelli essenziali, o ai Comuni sulle funzioni fondamentali. Il problema si ripropone anche per la nostra proposta di riforma, sulla distribuzione delle cospicue risorse oggi gestite dall'Inps. In linea di massima gran parte delle risorse potrebbe andare ai Comuni, ma una quota funzionale all'efficacia della loro

funzione normativa e programmatoria dovrebbe andare alle Regioni, per essere utilizzata anche come incentivazione a sostegno dei propri indirizzi.

Passando al rapporto pubblico-privato il modello che auspichiamo per garantire un rapporto ottimale non può abbandonare l'idea di un welfare di cittadinanza, che assegna all'ente pubblico democraticamente eletto un ruolo irrinunciabile di responsabilità

È quindi necessario che:

- il pubblico continui a svolgere la funzione di gestione dell'accesso e di valutazione, controllo, monitoraggio;
- gli erogatori privati offrano un mix di attività che comprenda profili di utenza tra loro complementari
- migliori nel settore la professionalità, che dipende anche da condizioni contrattuali più eque. Per questo è importante "spingere verso un contratto unico nazionale per tutto il comparto sociale, con livelli retributivi minimi uguali per tutti, così da evitare il gioco al ribasso negli appalti";
- il settore privato profit e non profit sia capace di essere imprenditoriale e di generare reti tra gli utenti; per questo serve una istituzione locale pubblica forte, capace di una politica di accompagnamento;
- si creino "forme di collaborazione, se non addirittura di fusione, tra gli attori sociali locali, soprattutto se piccoli"

Rispetto ai soggetti produttori sono necessari interventi per:

- favorire eventuali processi di fusione e coordinamento tra produttori, pur nella consapevolezza della grande importanza che rivestono le esperienze locali radicate sul territorio;
- strutturare il settore informale;
- introdurre una competizione più matura (maggiormente orientata alla qualità, e non alla sola logica del "ribasso").

Le risorse finanziarie

Con questa impostazione gli autori ritengono che si possano e si debbano riformare le politiche sociali e che questo possa essere fatto con le risorse oggi disponibili, difendendole dagli ulteriori tagli, aumentandone la resa in termini di efficacia, migliorandone l'equità.

Per verificare e sostanziare tale affermazione, occorre allora vedere se e come si possono meglio utilizzare le risorse oggi disponibili, per migliorare l'efficacia e l'equità del sistema assistenziale. A tal fine gli autori prendono le mosse dalla evidenziazione della scarsa efficacia redistributiva della attuale spesa assistenziale, dipendente principalmente dal cattivo disegno dei meccanismi di selettività utilizzati in molti programmi di spesa sociale e in particolare dal fatto che non sempre si fa riferimento ad una valutazione della condizione economica che tenga conto adeguatamente di ogni fonte che alimenta il reddito disponibile e della condizione dell'insieme del contesto familiare all'interno del quale vive il beneficiario dei trasferimenti pubblici.

La tabella 2, basata su dati dei bilanci delle famiglie dell'indagine Istat It-Silc09, mostra la distribuzione per decili di reddito familiare equivalente dei percettori dei benefici di tre dei più importanti programmi di spesa assistenziale: pensioni sociali, assegni familiari e indennità di accompagnamento (non è purtroppo possibile effettuare elaborazioni analoghe per l'istituto delle pensioni integrate al minimo), che nel loro insieme rappresentano più di un terzo della spesa di assistenza sociale.

Tab. 2 - Distribuzione per decili di reddito familiare equivalente dei percettori dei benefici

Decili reddito familiare equivalente	**Ripartizione della spesa totale**			**Ripartizione delle famiglie beneficiarie**		
	Pens. soc.	**Ass. Fam.**	**Ind. Acc.**	**Pens. soc.**	**Ass. Fam.**	**Ind. Acc.**
1	17,1	10,3	3,6	17,2	8,7	3,8
2	19,2	16,5	5,7	17,4	14,8	6,4
3	14,7	15,8	7,4	15,2	15,1	7,6
4	13,8	12,5	12,3	12,5	13,1	12,5
5	10,9	10,6	13,2	12,0	11,7	13,1
6	7,0	9,1	14,8	7,2	10,0	14,8
7	7,2	8,4	14,8	7,8	9,5	14,2
8	6,0	7,2	14,0	6,5	8,1	13,1
9	2,7	5,5	7,7	2,6	5,3	8,0
10	1,4	4,0	6,6	1,6	3,7	6,5
Totale	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Fonte: Prospettive Sociali e sanitarie, 2011, n.20-21

Come si può desumere dalle prime colonne della tabella 2, il 58% della spesa per indennità di accompagnamento è percepito da beneficiari che vivono in famiglie con reddito superiore alla mediana. E ciò non sorprende in considerazione del carattere non selettivo rispetto al reddito di tale istituto. Ma è invece sorprendente che alla metà più ricca delle famiglie affluisca il 34% degli assegni familiari e il 24% delle pensioni e degli assegni sociali, misure di integrazione del reddito condizionate in vario modo alla situazione

economica dei beneficiari. E' infatti legittimo attendersi che almeno le misure finalizzate all'integrazione del reddito e finanziate dalla fiscalità generale concentrino i loro benefici sui decili di famiglie a reddito equivalente più basso, e pensare allora di rivedere le attuali misure che distribuiscono i benefici ben al di là dell'area del bisogno economico. Questo potrebbe infatti liberare risorse per riformare e integrare il nostro sistema assistenziale nel senso che presto verrà chiarito.

Per indicare l'ordine di grandezza di tali risorse, se in via ipotetica per questi tre programmi si azzerasse la spesa pubblica destinata ai beneficiari dei tre decili superiori, si renderebbero disponibili quasi 4 miliardi di risorse (di cui 1,5 relativi a pensioni e assegni).

Ancora, se si azzerasse la spesa pubblica per pensione ed assegno sociale con riferimento ai decili di reddito familiare equivalente superiori alla mediana (pari a oltre 19.000 euro annui), si libererebbero risorse per quasi 2 miliardi di euro; se si considerasse nel computo anche il 34% della spesa per assegni al nucleo familiare attualmente percepita dalla metà più ricca di famiglie, si recupererebbero altri 1,7 miliardi di euro. Si verrebbe così a disporre di circa 3,7 mld di euro.

Se si trattassero allo stesso modo le integrazioni al minimo, per le quali non disponiamo purtroppo della distribuzione per decili di reddito e dobbiamo quindi ricorrere a stime anche grossolane, si potrebbero recuperare risorse per aggiuntivi 3 miliardi di euro[2].

Su queste analisi la risposta degli autori alla domanda se è possibile fare una riforma generale delle politiche socio assistenziali assumendo per realismo come vincolo il fatto che nel prossimo futuro non si potrà contare su risorse aggiuntive, è positiva: la crisi economica e sociale richiede riforme urgenti, e queste nel campo considerato possono essere fatte anche senza risorse ulteriori a quelle presenti.

Naturalmente la attuazione della riforma proposta implica delicati problemi di consenso e di equità che devono essere trattati con una transizione graduale che non determini seri contraccolpi sul tenore di vita delle persone e delle famiglie, ma che comunque affermi come prioritari criteri di uguaglianza di trattamento a fronte di condizioni di fragilità personale e familiare o di onerosità di carichi assistenziali.

La revisione delle diverse politiche sociali: alcuni esempi

La proposta avanzata viene articolata e declinata su alcune delle maggiori politiche per target di popolazione (politiche per le famiglie, per i giovani, di contrasto alla povertà, gli interventi per i non autosufficienti e per i disabili), su una impostazione di fondo unitaria e

[2] Analisi circa gli effetti non adeguatamente redistributivi anche di più recenti misure (social card, bonus famiglia, bonus elettrico) sono contenute in CIES, *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, 2010

coerente, quella sopra esposta: garantire una maggiore selettività sulla condizione economica dell'accesso agli interventi, per assicurare una maggiore copertura alla popolazione più "bisognosa", prevedendo risorse aggiuntive nulle o minime per il bilancio pubblico.

Sarà infatti la revisione dei criteri di accesso, attraverso anche lo strumento dell'Isee riformato, di cui gli autori tracciano un indirizzo, che libererà le risorse necessarie ad introdurre le riforme auspicate. Consideriamo qui di seguito alcune delle politiche considerate.

- **per le famiglie**

Per il sostegno monetario alle famiglie con figli oggi lo Stato spende 17 miliardi di euro. Per mantenere la spesa a questo livello si dovrà sempre più caratterizzare in modo selettivo le attuali prestazioni, quali l'assegno sociale, le integrazioni al minimo e così via. Si propone l'istituzione di un assegno alle famiglie con minori, non categoriale, erogato sulla base di un Isee riformato.

Le risorse da assegnare alla compensazione economica non devono però andare a scapito della offerta decentrata di servizi, politiche di conciliazione dei tempi di lavoro e cura e politiche per la casa. Queste infatti possono risultare più efficaci, sia in termini redistributivi e di contrasto alla povertà, sia in termini di sostegno alle responsabilità familiari. In quest'ottica, la razionalizzazione dei trasferimenti alle famiglie, in forma di detrazioni fiscali e assegni al nucleo, che viene proposta, libererà circa 3 miliardi di euro rispetto agli attuali. Di questi tre miliardi almeno uno potrebbe essere dedicato al potenziamento degli asili nidi e delle scuole materne.

- **per i non autosufficienti**

Con riferimento all'area degli anziani non autosufficienti si propone di:

- riformare l'indennità di accompagnamento: superare la logica "a pioggia" dell'indennità di accompagnamento e introdurre una misura, "la dote di cura", che preveda fasce distinte in base al livello di gravità, al reddito e alla capacità di spesa dell'anziano (ma anche in parte della sua famiglia), e una gestione non più centralizzata ma regionale e locale, senza alcun aggravio per la finanza pubblica; La simulazione effettuata articolando l'entità della dote di cura per diversi livelli di non autosufficienza, per chi sceglie la soluzione *cash* e chi sceglie la soluzione *care*, e infine per la condizione economica dei beneficiari indica che tale riforma può essere effettuata senza ulteriri risorse rispetto a quelle attuali dell'indennità di accompagnamento ((13,2 mld di euro).
- potenziare la rete dei servizi (domiciliari, residenziali e territoriali);
- defiscalizzare gli oneri per le badanti per la regolarizzazione dei contratti e la qualificazione del lavoro professionale.

- **contro la povertà e l'emarginazione**

Con riferimento alle politiche di contrasto alla povertà, l'obiettivo nel medio periodo è l'introduzione del "Reddito minimo di attivazione" misura universalistica che contempla sia integrazioni economiche alle famiglie che servizi di inserimento.

Il costo per tale riforma è di 5,7 miliardi (4 miliardi solo integrazioni), che possono essere recuperati attraverso l'unificazione degli istituti attuali e l'attuazione dell'universalismo selettivo.

Considerando solo le due misure di stretto contrasto alla povertà, e cioè pensione sociale ed integrazione al minimo, oltre che Social Card, Bonus famiglia e Bonus elettrico, le ipotesi suddette ci consentirebbero di disporre di oltre 4 miliardi di euro, il costo per una misura di reddito minimo stimato dalla CIES. Allargando il campo anche agli assegni al nucleo familiare che, come già ricordato, hanno anche degli indiretti effetti di contrasto alla povertà, si potrebbero liberare risorse per ben 5,7 miliardi di euro, verosimilmente sufficienti a finanziare sia i trasferimenti monetari di una nuova misura universalistica, sia i costi di gestione per l'avvio e la messa a regime del nuovo sistema, oltre che a offrire risorse per ulteriori servizi che si renderebbero necessari per la compiuta realizzazione della dimensione di inserimento e promozione sociale della misura.

La ridistribuzione delle risorse fra le diverse politiche

La tabella 3 mostra le modificazioni delle fonti di finanziamento che sarebbero necessarie per realizzare - in condizioni di stress finanziario, come è il momento attuale – i primi passi di riforma descritti.

Tab. 3 - Effetti differenziali sulla spesa di protezione sociale derivanti dalle riforme proposte (valori in mld di euro)

Area di intervento	Differenziale di spesa
Politiche per le famiglia: sostegno monetario	-3
Politiche per le famiglie: servizi per minori (nidi e materne)	+1
Contrasto alla povertà (integrazione al reddito e servizi)	+2
Anziani non autosufficienti	+10
Shift della contribuzione previdenziale	-10

Fonte: Prospettive Sociali e sanitarie, 2011, n.20-21

Le riforme delineate comportano esclusivamente redistribuzioni interne alle diverse aree delle politiche sociali o tra queste diverse aree. Fa eccezione la politica per la non autosufficienza, per la quale si prevede di gravare le pensioni di un modesto prelievo grazie al quale assicurare a se stessi e a tutti gli anziani, al verificarsi della non autosufficienza, un sistema di servizi più adeguato a gestire questa situazione di particolare fragilità e di accentuato fabbisogno assistenziale.

Nel loro insieme le proposte avanzate implicano un forte sviluppo dei servizi sociali finanziabile destinando a tale obiettivo una significativa quota dei 54 miliardi di euro ora assorbiti dai trasferimenti monetari gestiti dall'Inps e che dovranno passare a Regioni e Comuni. L'incremento dei servizi così finanziato è esplicitamente evidenziato trattando le politiche e gli interventi per la prima infanzia, per la formazione e l'inserimento lavorativo dei giovani, per l'assistenza agli anziani non autosufficienti, per il contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, e più in generale prospettando la costruzione su tutti i territori di sistemi integrati e articolati di servizi.

Lo sviluppo dei servizi crea occupazione, posti di lavoro, in particolare per le donne, e determina anche l'emersione di lavoro informale e con la dote di cura per gli anziani.

Le riforme dell'attuale sistema proposte vanno quindi viste non solo nella loro dimensione assistenziale, ma anche nella loro dimensione di politiche occupazionali e di sviluppo.

Conclusioni

Come autori della proposta sopra illustrata riteniamo che vada riesaminato e ristrutturato l'insieme del sistema assistenziale, perché disfunzionale rispetto alle finalità, inefficace rispetto agli obiettivi, inefficiente nel suo operare. E perché, non potendo far conto su risorse aggiuntive esterne, occorre ottimizzare l'uso delle risorse tuttora disponibili, superando barriere di norme obsolete, di settorializzazione dell'utenza, di parcellizzazione degli interventi e delle prestazioni.

Occorre oggi andare ben oltre la difesa dell'esistente, per sviluppare una proposta di riforma, cogliendo anche nel caso l'occasione del ddl n.4566 di delega al governo.

Non ci nascondiamo le grandi difficoltà e resistenze che si oppongono ad iniziative volte ad un effettivo cambiamento, ma proprio la crisi impone di non rassegnarsi all'attuale sistema e però anche di non scivolare su pretese oggi velleitarie.

Il nostro obiettivo è promuovere la riforma delle politiche sociali per sostenere i cittadini e le famiglie, sopratutto quelle più in difficoltà, per aiutare a crescere e diffondersi una cultura e pratiche di equità, promozione sociale e solidarietà umana, per valorizzarne l'apporto allo sviluppo sociale e anche economico, in particolare creando nuove opportunità di lavoro finanziate investendo nella costituzione di servizi parte delle risorse oggi spese nelle erogazioni monetarie.

associazione culturale ASit Servizio Sociale su Internet
sito: www.serviziosociale.com
e-mail: serviziosociale@serviziosociale.com
codice fiscale: 97451010587

titolo/tema:	Audizione su testo di legge delega 4566		tipologia
autori:	*Tiziano Vecchiato*		**articolo**
editore:		data/anno:	09/11/2011
città/luogo:	Roma	pagine/durata:	16
altro/note:	Presidente Fondazione Zancan		
fonte/reperito al link:	http://www.ania.it/opencms/openmcs/export/sites/default/documenti/d3d4165c-0de1-11e1-ad5ef3c446ddba06___Memoria_Fondazione_Zancan_su_riforma_fiscale-9.11.11.pdf	in data:05/01/2012	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.
E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

Commissioni riunite VI (Finanze) e XII (Affari sociali)

Audizione nell'ambito dell'esame del disegno di legge C 4566, recante "Delega al Governo per la riforma fiscale ed assistenziale"

Tiziano Vecchiato
direttore Centro studi e ricerca sociale
Fondazione "E. Zancan" onlus

Camera dei Deputati
Roma, 9 novembre 2011

1. CONTENUTI CONSIDERATI

Della delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale vengono di seguito considerati e commentati i contenuti riguardanti la riforma assistenziale, relativa alla "riqualificazione e all'integrazione delle prestazioni socio-assistenziali in favore dei soggetti autenticamente bisognosi, al trasferimento ai livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni compatibili con i principi di efficacia e adeguatezza, alla promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali" (art. 10, ddl C4566).

Le aree di intervento della riforma riguardano la valutazione della situazione economica dei cittadini, l'armonizzazione degli strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali a sostegno dei cittadini in situazione di bisogno, l'istituzione di un fondo "per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza", il trasferimento ai comuni della gestione della Carta acquisti, con il coinvolgimento delle organizzazioni no profit, l'attribuzione all'Inps di competenze in ordine all'erogazione della generalità delle prestazioni economiche e alla creazione di un'anagrafe generale delle posizioni assistenziali. L'obiettivo economico dell'intera riforma è di realizzare un "differenziale positivo, ai fini dell'indebitamento netto, di entità non inferiore agli importi indicati nell'articolo 11, comma 1, ossia 4.000 milioni di euro per l'anno 2013 e 20.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014" (art. 11, ddl C4566).

Le successive osservazioni sono organizzate a partire da alcuni rilievi di natura costituzionale per poi considerare questioni di merito: il rischio di un approccio alla riforma che continua a trascurare il potenziale rendimento della spesa sociale, la composizione e la quantificazione della spesa per assistenza sociale, le criticità legate alla ripartizione attuale della spesa su base territoriale e per tipo di risposta, la mancanza di una valutazione di impatto della manovra, i potenziali di sviluppo esistenti, con particolare riferimento alla riconversione della spesa da trasferimenti a servizi. Le osservazioni si concludono con indicazioni di priorità di intervento.

2. RILIEVI COSTITUZIONALI

Una questione preliminare che emerge dalla lettura della delega riguarda la sua compatibilità con il dettato costituzionale. Il disegno di legge governativo in materia di riforma fiscale e assistenziale (C4566), richiamandosi alla lettera m) dell'art. 117 Cost. intende disciplinare, mediante decreto legislativo gran parte della materia assistenza sociale. Il testo, infatti, considera i criteri di valutazione e di accesso ai servizi, le prestazioni esistenti, gli assetti istituzionali e organizzativi mediante i quali procedere all'erogazione delle misure, attribuendo competenze e funzioni amministrative a Regioni, Comuni, enti pubblici (Inps).

Una tale estensione dell'intervento legislativo pone seri interrogativi circa cosa residui della competenza regionale in materia di assistenza sociale. È discutibile, infatti, che tutti i contenuti espressi dalla delega possano essere ricondotti alla determinazione dei

livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale. L'impressione è che la stesura del disegno di legge non abbia tenuto conto, nella forma e nella sostanza, della riforma del titolo V e del disegno di attuazione del sistema di autonomie introdotto in costituzione da tale riforma. Oltre a toccare ambiti di intervento di pertinenza regionale, la stesura del disegno di legge ha mancato di attuare quel principio di leale collaborazione già pesantemente ridimensionato, in ragione della situazione di crisi economica, anche dalla Corte costituzionale con la nota sentenza n. 10 del 2010. Secondo la Corte la compressione delle competenze regionali in ambito sociale poteva essere giustificata dalla gravità della situazione socioeconomica, pur riconoscendo l'importanza degli strumenti di collaborazione, come le intese o gli accordi, per stemperare la rigidità di una ripartizione verticale delle competenze legislative e le difficoltà insite nell'attuazione del dato normativo.

In realtà, proprio la situazione di crisi attuale, ancor più grave di quella del 2010, renderebbe necessario, se non dal punto di vista costituzionale almeno da quello politico-istituzionale, un forte coinvolgimento di tutti gli enti responsabili del governo della spesa nel definire le misure di intervento oggetto della delega. Questo coinvolgimento è invece escluso dalle disposizioni relative al procedimento di attuazione della delega (art. 10, comma 2), in cui si prevede solo l'intervento delle commissioni parlamentari competenti. Tenendo conto di questo, si richiamano quei contenuti della delega maggiormente suscettibili di non conformità alla Costituzione.

I punti maggiormente critici riguardano l'incidenza dell'intervento del legislatore statale in una materia sinora considerata di pertinenza regionale, nonché la riproposizione di un assetto istituzionale in cui lo Stato continua ad esercitare quella funzione di indirizzo generale e coordinamento, ormai venuta meno con la riforma costituzionale del 2001.

Con riferimento al primo vizio di costituzionalità, i contenuti della delega relativi alla definizione dei requisiti di accesso alle prestazioni sociali generalmente intese (art. 10, comma 1, lett. a e b), la determinazione delle forme e dei modelli di gestione dei servizi sociali (art. 10, comma 1, lett. d, e, f), l'attribuzione della social card ai comuni (art.10, comma 1, lett. e), in assenza di una sua espressa qualificazione come livello essenziale di assistenza o come funzione fondamentale dell'ente locale, l'attribuzione all'Inps di funzioni di erogazione unitaria delle prestazioni economiche (art. 10, comma 1, lett. f), contrastano con l'assetto di competenze e di funzioni previsto dagli articoli 117 e 118 della Costituzione, come peraltro già affermato dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

La previsione poi in sede di delega di obiettivi unitari di politica sociale, come "favorire l'integrazione e la razionalizzazione di prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali"; "favorire la libertà di scelta dell'utente; diffondere l'assistenza domiciliare; finanziare prioritariamente le iniziative e gli interventi sociali attuati sussidiariamente via volontariato, non profit, organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), cooperative e imprese sociali", al di fuori della cornice dei livelli essenziali delle prestazioni, ripropone un modello di indirizzo politico unidirezionale, dallo Stato alle autonomie, incompatibile con l'assetto istituzionale attuale, in cui ogni Regione, con gli enti territoriali

competenti, determina le politiche sociali rispondenti ai bisogni del proprio territorio.

Infine, l'istituzione di un nuovo fondo per l'indennità sussidiaria da ripartire tra le Regioni, per il finanziamento delle indennità di accompagnamento (art. 10, comma 1, lett. d), contrasta con le disposizioni costituzionali relative all'autonomia di entrata e di spesa note come "federalismo fiscale". In particolare, è contraria al divieto di introdurre vincoli di destinazione ai fondi statali, come ormai confermato da numerose pronunce della Corte Costituzionale, che hanno censurato norme statali istitutive di fondi finalizzati, come il fondo per le giovani coppie, il fondo nazionale per gli asili nido, lo stesso fondo nazionale per le politiche sociali. Il riferimento al "ove possibile e opportuno" utilizzo di meccanismi inerenti al federalismo fiscale, per responsabilizzare i livelli di governo coinvolti, a un utilizzo e controllo delle risorse (art. 10, comma 1, lett. c, punto 2), fa sembrare un'opzione politica quella che invece è una condizione costituzionalmente prevista, ovvero: la realizzazione su basi solidaristiche e cooperative di un sistema di autonomie in cui la responsabilità di spesa è condivisa, ognuno per le proprie competenza, tra i diversi livelli di governo.

3. Rischi di riproporre forme di assistenza compassionevole

La necessità di ridefinire la materia assistenziale e, in particolare, le condizioni di accesso e di fruizione delle risposte - monetarie e di servizio - era già stata identificata dalla L. n. 328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali). Essa prevedeva di operare sulla base del Capo V, dedicato alla ridefinizione degli interventi, servizi ed emolumenti economici del sistema integrato di interventi e servizi sociali, e in particolare dell'art. 24 (*Delega al Governo per il riordino degli emolumenti derivanti da invalidità civile, cecità e sordomutismo*) e dell'art. 25 (*Accertamento della condizione economica del richiedente*). La ridefinizione era motivata dall'art. 1 (*Princìpi generali e finalità*): valorizzare tutti gli apporti solidali che contribuiscono al funzionamento del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Non sono quindi istanze nuove e il ddl C4566 le riprende parzialmente.

Da qui un primo problema: il limite tecnico e strategico di affrontare parti di questioni più generali, di rilevanza limitata nel complessivo funzionamento delle risposte di assistenza sociale, concentrandosi in particolare sulle "risorse destinate a prestazioni economiche", senza guardare alla loro riconfigurazione organica nel sistema degli interventi e servizi e (soprattutto) senza investire la delega della loro trasformazione "da costo a investimento di welfare".

Senza questa visione l'assistenza sociale è ancora trattata dal ddl C4566 in termini di "assistenza economica". Non si guarda a essa come potenziale di investimento, conseguibile con parziale trasformazione da trasferimenti economici a servizi, tenuto conto che il rapporto tra trasferimenti e servizi è di quasi 9 a 1, cioè 89% delle risorse gestite in termini di trasferimenti e solo l'11% in termini di servizi. Le due componenti hanno tassi di rendimento molto diversi. Il rendimento dei servizi può essere misurato, infatti, anche sotto forma di posti di lavoro generati per erogare i servizi e con indici di effica-

cia dell'aiuto prestato. Se il ddl non guarda alla spesa per assistenza in termini di potenziale di sviluppo e di promozione delle capacità delle persone, viene persa un'altra occasione, visto che da molti anni si auspica questa trasformazione, senza che venga realizzata.

Si pensa inoltre di "bonificare" la spesa attuale solo razionalizzando e rendendo più trasparenti i criteri di accesso alle erogazioni, senza porre la questione richiamata dal comma 1 dell'articolo 38 della Costituzione. Sulla base di questo articolo possono essere meglio riconfigurate le condizioni di erogazione e le condizioni per fruire dei trasferimenti assistenziali, nonché per accedere a titolo gratuito o con riduzione del concorso alla spesa proporzionata alla condizione economica e alla gravità della condizione della persona. Va inoltre tenuto conto che il successivo comma 3 dell'art. 38 della Cost. chiede di investire in educazione e lavoro, cioè in aiuto e accompagnamento per favorire l'autonomia della persona, e non la dipendenza assistenziale.

La delega considera la ristrutturazione dei trasferimenti monetari, pur affermando che va promossa l'offerta sussidiaria di servizi, senza però farne un contenuto su cui intervenire con successivi decreti. I servizi, a risorse invariate, sono alimentabili solo con risorse da sottrarre ai trasferimenti. Se non si opera in questa direzione si perde un'occasione per far transitare il nostro sistema di assistenza sociale oltre i caratteri culturali tipici dell'assistenza e beneficenza pubblica, di matrice liberal socialista, che riduce l'incontro delle responsabilità a "riscossione di prestazioni" e non investe nel "rendimento dell'incontro tra diritti e doveri". Il danno è quindi aggiuntivo. Infatti, finché l'assistenza assolve a un mero compito assistenziale, continuerà a rappresentare un onere e non un fattore di sviluppo sociale.

Se applicassimo la stessa logica ad altre infrastrutture di welfare (ad esempio sanità e istruzione) gli effetti sarebbero destrutturanti per la vita di molte persone e famiglie in condizione di bisogno. L'intero fondo sanitario prima di produrre assistenza e servizi sanitari produce occupazione di welfare, stimata in circa 650 mila posti di lavoro, senza contare l'indotto. La risorsa economica diventa in questo modo capacità di creare lavoro, di assistere, curare, promuovere salute. Quando l'evoluzione dei moderni sistemi di welfare ha fatto propria quest' opzione, ha moltiplicato il proprio rendimento, cioè la capacità di dare aiuto efficace e non solo assistenza, riducendo, ad esempio, il numero dei poveri e bisognosi, riducendo i tempi di permanenza in condizione di povertà ed esclusione sociale, incentivando la fiducia che i bisogni, anche gravi, possono trovare risposte emancipanti (European Commission, 2010).

4. LA SPESA PER ASSISTENZA SOCIALE: VALORI IN GIOCO E INCERTEZZA DI IMPATTO

A quanto ammontano le risorse per l'assistenza sociale? All'art. 11 (Disposizione finale) si dice che *"Dall'attuazione della presente legge di delega, e in particolare dal riordino della spesa in materia sociale, nonché dall'eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali, devono derivare effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a*

4.000 milioni di euro per l'anno 2013 e a 20.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014".

Il fatto di sostenere che si possono ottenere così grandi benefici significa che si conoscono anche le dimensioni del problema. In realtà il ddl C4566 non le dichiara nell'analisi di impatto della regolamentazione, affermando anzi che "la delega in materia socio-assistenziale non incide sul mercato e sulla competitività" (ddl C4566, Analisi sull'Impatto della Regolazione, p. 23).

Il problema della dimensione della spesa sociale non è nuovo. Era stato sollevato e risolto dalla commissione Onofri (1997)[1]. Nei rapporti annuali sulla povertà in Italia[2], utilizzando la classificazione Onofri, abbiamo evidenziato che ad esempio nel 2007 la spesa per assistenza sociale valeva 47 miliardi, mentre l'Istat la indicava a 29 (Caritas Italiana e Fondazione "E. Zancan", 2008). Oggi siamo a oltre 51 miliardi. Nei rapporti sulla povertà abbiamo spiegato che la differenza tra il dato Onofri e il dato Istat nasce dalla non inclusione degli assegni al nucleo familiare e delle integrazioni al minimo delle pensioni nel computo della spesa per assistenza sociale, due prestazioni erroneamente classificate come spesa previdenziale, che invece sono assistenziali per le loro finalità e per come sono finanziate.

La Corte dei Conti in sede di audizione in Commissione Finanze e Affari Sociali (11 ottobre 2011) ha quantificato la spesa assistenziale in "da poco meno di 30 miliardi di euro" a circa 40. Negli stessi giorni la rivista Prospettive sociali e sanitarie, in occasione dei propri quarant'anni, ha quantificato la stessa spesa in quasi 62 miliardi. Ma in quest'ultimo valore sono conteggiate anche le detrazioni fiscali per i carichi di famiglia (circa 10,5 miliardi di euro), che però non sono spesa assistenziale, se per questa si intende la spesa necessaria a far fronte a situazioni di bisogno socioeconomico e non invece il riconoscimento economico del valore insito nell'esercizio delle responsabilità familiari di cui agli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione.

Il dibattito su questi temi è quindi aperto - e molto utile - se contribuisce a fare chiarezza e a trovare riferimenti unitari su questa materia. Il ddl C4566 all'articolo 11 parla di conseguire effetti positivi a regime dal 2014 di 20 miliardi di euro per ogni anno, grazie al riordino della spesa nonché "all'eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali".

Si confondono e si sovrappongono quindi voci di spesa sociale con agevolazioni fiscali, prefigurando errori di metodo e di merito che possono creare vistose distorsioni, per ottenere maggiori entrate figurative nel breve periodo. Se ad esempio, per quantificare il valore del fondo sanitario si considerassero anche le detrazioni per spese sanitarie, l'entità del fondo sanitario risulterebbe strutturalmente modificata. Ma nella negoziazione tra Stato e Regioni non se ne tiene conto, visto che si tratta di voci diverse che non concorrono alla certezza delle risorse per finanziare i livelli di assistenza sanitaria,

[1] Commissione incaricata dal Presidente del Consiglio dei Ministri di analizzare «le compatibilità macroeconomiche della spesa sociale» e presieduta dal Prof. Paolo Onofri. La relazione finale della Commissione è stata redatta nel febbraio del 1997.

[2] I rapporti sono 11, 5 pubblicati con le edizioni Feltrinelli e 6 con le edizioni il Mulino, l'ultimo (2011) è sul tema "poveri di diritti.

che invece sono condizione necessaria per garantire il diritto alla salute con costi e fabbisogni standardizzati. Lo stesso dovrebbe valere, ai sensi della L. 42/2009, per le altre spese di welfare, nelle materie identificate dall'art. 117 della Costituzione.

Con il "riordino della spesa sociale" quanti dei 20 miliardi di risparmio si intendono recuperare dalla spesa assistenziale? Di quale spesa assistenziale si parla? Dei circa 30 miliardi conteggiati dall'Istat e in soglia minima dalla Corte dei Conti? Si pensa invece alla soglia massima di 40 miliardi indicati dalla stessa Corte? Si fa riferimento agli oltre 51 miliardi, come descritto nella successiva tabella?

Tab. 1 – Prestazioni assistenziali e relativa spesa delle amministrazioni pubbliche, 2009, valori in milioni di euro

Criteri di classificazione Istat		Criteri di classificazione Commissione Onofri	
Interventi	Importo	Interventi	Importo
Pensione sociale	3.970	Pensione sociale	3.970
Pensione di guerra	908	Pensione di guerra	908
Pensione agli invalidi civili	14.543	Pensione agli invalidi civili	14.543
Pensione ai non vedenti	1.125	Pensione ai non vedenti	1.125
Pensione ai non udenti	172	Pensione ai non udenti	172
Altri assegni e sussidi	4.979	Altri assegni e sussidi	4.979
Servizi sociali	8.072	Servizi sociali	8.072
		Assegni familiari	6.390
		Integrazioni al minimo pensioni	11.500
Totale	33.769	Totale	51.659
Percentuale sul Pil	2,2	Percentuale sul Pil	3,4

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze (2010) e Bosi P. (2008)

5. CRITICITÀ SU CUI INTERVENIRE

La confusione sulla spesa assistenziale e la non dichiarazione dell'incidenza dell'abbattimento di spesa riconducibile alla delega contribuiscono a non far sembrare destabilizzanti i tagli al sociale. Nel contempo non è ancora stato individuato l'ammontare di risorse necessario per il finanziamento integrale dei Lea sociali, di cui alla L. n. 42/2009. Attuare la razionalizzazione di spesa nelle dimensioni ipotizzate - senza capire se e quanto peserà in questo recupero la "*eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale*" - significa operare un taglio che se applicato alla sola spesa per assistenza inciderebbe tra il 30% e il quasi 70%, a seconda dell'unità di misura considerata. Definire il risultato senza identificare il totale da cui sottrarlo rappresenta una *grande criticità*, che il ddl deve chiarire per meglio identificare il campo di azione e i limiti della delega in materia assistenziale.

Le ragioni per evidenziare questa criticità nascono anche dal fatto che il ddl stesso dichiara che il raggiungimento dell'obiettivo è conseguibile intervenendo sui trasferimenti economici per indennità (il cui importo è inferiore al risultato atteso), sull'eliminazione o riduzione di regimi di favore fiscale, conseguendo vantaggi dall'offerta sussidiaria di servizi (che comportano comunque costi garantiti nei Lea). Sono entità tecnicamente molto diverse che aumentano la discrezionalità invece che i-

dentificare la responsabilità delegata.

Va inoltre tenuto conto che la legge n. 42/2009 prevede che la prima fase del federalismo fiscale sia impegnata a riequilibrare le diverse capacità territoriali di risposta. Per questo, all'interno dello schema di finanziamento integrale, gli interventi che rientrano nei livelli essenziali di assistenza dovranno essere assicurati con le risorse messe a disposizione come pure con una trasformazione strutturale della rete di risposte. Questo comporterà oneri aggiuntivi da governare in tempi definiti, per garantire infrastrutture di welfare necessarie a configurare l'erogazione dei Lea in condizioni di maggiore equità di quella attuale.

Attualmente il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza sociale può contare su oltre 43 miliardi di euro, gestiti dallo Stato e da amministrazioni a esso collegate e da circa 7 miliardi di euro a disposizione degli enti locali. A questa capacità si aggiunge il cofinanziamento degli utenti (circa 2 miliardi di euro) che è anch'esso risorsa strutturale, insieme con i benefici indiretti conseguenti a detrazioni e deduzioni fiscali, che sono di circa 11 miliardi di euro, ma di cui solo 1 miliardo, secondo una stima della Cisl, riconducibile a vantaggi fiscali per persone con disabilità.

I comuni italiani hanno oggi una capacità media di finanziamento dei Lea sociali pari a circa 111 euro pro capite, su scala nazionale, ma con grandi differenziali: da un minimo di 30 euro pro capite (Comuni della Calabria) a un massimo di oltre 280 euro pro capite (Comuni della Provincia Autonoma di Trento). Lo sforzo di riequilibrio e perequazione non sarà facile, a partire dal superamento dei deficit infrastrutturali appena richiamati.

Va poi quantificato il concorso indiretto che le famiglie garantiscono in termini di lavoro di cura intrafamiliare. Nel caso delle persone non autosufficienti il contributo della famiglia rappresenta un risparmio strutturale di spesa sanitaria per giornate di degenza in residenze sanitarie e assistenziali, stimabile, ad esempio, su base annua per la regione Veneto in 869 milioni di euro, per l'Emilia Romagna in 861 di milioni euro, per la Toscana in 830 milioni, per la Liguria in 256 milioni, per il Piemonte in 924 milioni, per la provincia autonoma di Trento in 65 milioni di euro (Vecchiato, 2011).

In questo quadro un'altra grande criticità da affrontare è la mancata attuazione di quanto previsto dalle modifiche costituzionali in materia di assistenza sociale, le cui conseguenze sono ben evidenziate dalla vicenda della social card, culminata nella discussa sentenza n. 10/2010 della Corte Costituzionale. Il mancato trasferimento di responsabilità e compiti gestionali sulla materia assistenziale (salvo la definizione del Lea) determina una gestione transitoria perdurante di quote ingenti di spesa sociale ancora in capo allo Stato. Questa situazione è incompatibile con il disegno costituzionale, se solo si pensa, come abbiamo detto, che dei 51 miliardi di euro, più di 43 sono attualmente gestiti a livello statale.

Sul piano più propriamente strategico, una terza grande criticità è rappresentata dall'approccio assistenzialista, che non viene messo in discussione ma semplicemente rimodulato nelle forme di calcolo e di attribuzione dei trasferimenti. In questo modo continueremmo ad avere una spesa scarsamente produttiva, basata per l'89% in trasfe-

rimenti e per solo l'11% in servizi, garantiti dagli enti locali. La spesa sociale dei comuni tra il 2003 e il 2008 ha registrato un aumento del 28,2% a prezzi correnti, che corrisponde a un aumento del 13,5% se si considera l'ammontare a prezzi costanti (Istat, 2011). La spesa media pro capite è passata da 90 euro nel 2003 a 111 euro nel 2008, ma l'incremento è di soli 8 euro pro capite se calcolato a prezzi costanti. In rapporto al Pil, si passa dallo 0,39% del 2003 allo 0,42% del 2008.

Si tratta di un sistema totalmente sbilanciato e senza adeguato rendimento in termini di esito, ovvero con scarso impatto sugli indici di inclusione sociale, integrazione lavorativa, riduzione della povertà, che misurano tecnicamente il raggiungimento degli obiettivi previsti dall'art. 38 della Costituzione ai commi 1 e 3.

6. Potenziali di sviluppo

Il rapporto tra risorse economiche, posti di lavoro generati e servizi erogati è base tecnica per misurare le inefficienze da affrontare, visto che teoricamente, se tutta la spesa per assistenza sociale fosse trasformata in servizi finanzierebbe almeno 350 mila posizioni lavorative di welfare. Si tratta di un parametro ideale, visto che comunque una parte dei trasferimenti, come già avviene, va garantita a sostegno della non autosufficienza e per il contrasto della povertà. Una parte di questa spesa, inoltre, potrebbe essere riconvertita in forme di sostegno previdenziale per quanti svolgono all'interno della famiglia lavoro di cura per le persone non autosufficienti, riconoscendo il loro concorso ai risultati assistenziali e il risparmio di risorse professionali. Una tutela previdenziale di questa natura, oltre che un giusto riconoscimento del bene sociale ed economico generato, contribuirebbe a prevenire la carenza di reddito da pensione in età anziana per chi ha dedicato una parte della propria vita a lavoro di cura non remunerato.

Come abbiamo evidenziato, il valore economico destinato alla produzione di servizi di assistenza sociale è oggi molto contenuto rispetto ad altri settori di welfare, con un patrimonio sottoutilizzato che invece può rappresentare una leva di innovazione e sviluppo. Una misura di tale potenzialità è la diffusione capillare del lavoro di assistenza remunerato di tipo domiciliare, per assistere persone non autosufficienti, con costi quasi totalmente a carico delle famiglie. In questo modo si è data contemporanea risposta a due bisogni: di reddito a migliaia di donne immigrate e, nello stesso tempo, di servizi domiciliari non garantiti dall'offerta istituzionale a un grande numero di famiglie. Se questa innovazione di risposta non si fosse realizzata, si sarebbero resi necessari tassi di ricovero fuori della portata e della capacità delle strutture pubbliche e accreditate, con notevoli costi aggiuntivi per regioni e comuni.

Questo "esperimento spontaneo" ci offre la possibilità di considerare le conseguenze di un'esplosione non governata di bisogni e risposte (se non con sanatorie e regolarizzazioni) di lavoro di cura negli ultimi 10 anni e ancora più necessario in futuro. Ha rappresentato una sorta di studio preventivo di impatto di come poter fare di più e meglio nei prossimi anni, dandoci la possibilità di prefigurare e governare nuova occupazione di welfare, a vantaggio di molti giovani e donne interessati ad operare in questo settore. Il

fabbisogno occupazionale da qui al 2060 può essere quantificato, grazie ai previsti incrementi di spesa pubblica per assistenza sociosanitaria a persone non autosufficienti, stimati dal Ministero dell'Economia e delle Finanze (2010) in circa 23 miliardi di euro (quasi 500 milioni di euro per anno). I potenziali di lavoro di cura per diverse tipologie di bisogno possono quindi rappresentare un investimento congiunto, istituzionale e delle famiglie, a vantaggio di quanti sono interessati a operare professionalmente nel welfare, affrontando positivamente bisogni primari, cioè di primaria importanza. I tagli di breve periodo, ottenuti con la delega, non devono assolutamente compromettere queste potenzialità.

7. Investire nella riconversione da trasferimenti a servizi

Come abbiamo appena visto, i vuoti di risposte di welfare hanno reso necessarie innovazioni di risposta a carico delle persone e delle famiglie. È pensabile che i Comuni possano riqualificare la propria spesa, ma non possono aumentare significativamente la capacità di risposta senza il trasferimento di risorse loro dovute, dopo le modifiche costituzionali. Un terzo della spesa sociale media pro capite dei comuni (111 euro) è destinato a trasferimenti monetari e due terzi a servizi. Tenendo conto di questo aspetto e che le altre prestazioni assistenziali erogate a livello centrale sono trasferimenti economici, abbiamo evidenziato in precedenza che la spesa assistenziale è composta per l'89% da erogazioni monetarie e per l'11% da servizi. È una misura del potenziale che abbiamo a disposizione.

Nel contempo, il quadro è molto critico se confrontato con altri paesi che hanno saputo bilanciare la capacità di risposta nelle tre forme: del trasferimento, dell'erogazione di servizi alla persona e alla famiglia, del beneficio fiscale. Nel nostro caso lo sbilanciamento è enorme. Per questo è necessario intervenire per aumentare il rendimento delle risorse, senza spesa aggiuntiva.

È inoltre noto che l'attuale spesa per assistenza sociale ha un impatto molto basso sulla riduzione della povertà, come documentato nei confronti europei, prima e dopo i trasferimenti. Questa criticità evidenzia ancora di più l'insufficienza della sola revisione dei trasferimenti, che diventerebbe un'ulteriore misura residuale. Sotto questo profilo, infatti, la social card ha aggiunto inefficienza a un sistema erogatorio già poco interessato all'aiuto efficace e impegnato ad affrontare l'emergenza, come evidenziato nelle rendicontazioni istituzionali.

Recenti sperimentazioni, promosse da diocesi, fondazioni bancarie, enti non profit, finalizzate alla gestione di fondi di solidarietà, dei prestiti sull'onore e di altre forme contrattuali di accompagnamento hanno invece conseguito indici di efficacia positivi, visto che oltre il 70% dei soldi messi a disposizione di persone povere sono stati restituiti pur essendo tutte persone tecnicamente in condizione di non solvibilità. Ma in realtà sono state capaci di onorare responsabilmente buona parte degli impegni presi, grazie all'aiuto ricevuto, ripartendo con le proprie gambe, senza cadere nei circuiti della dipendenza assistenziale.

Infine, non vanno dimenticate le possibilità di rendimento dei servizi sociali di interesse generale, e tra questi dei servizi alle persone e alle famiglie, chiaramente delineate nelle analisi della Banca d'Italia (Bripi e altri, 2011) quando si evidenziano i loro benefici anche economici. A questi si aggiungono i potenziali di rendimento se tali servizi fossero meglio gestiti, governati in modo unitario e soprattutto verificati nei loro esiti in modo diretto e indipendente. Questo tema è trasversale alle diverse aree di intervento attualmente oggetto di riforma. Com'è stato sottolineato dalla Banca d'Italia con riferimento alla delega in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali "la valutazione permetterebbe alle agenzie di sviluppo e agli enti pubblici che gestiscono i programmi di aiuto di concentrarsi su quelli che hanno dato effettiva prova di efficacia. L'accountability ne uscirebbe rafforzata. … Per evitare conflitti di interesse, l'attività di valutazione dovrebbe essere svolta da soggetti indipendenti da quelli che gestiscono i programmi; questi ultimi dovrebbero piuttosto impegnarsi nella raccolta e nella diffusione delle informazioni, al fine di stimolare analisi indipendenti" (Franco, 2011).

Se l'Italia ha accumulato deficit di sviluppo è anche perché buona parte dei 51 miliardi della spesa per assistenza sociale non è stata e non viene sottoposta a valutazione, non ha reso esiti apprezzabili ed è stata gestita senza guardare al suo potenziale di investimento ma purtroppo come "peso assistenziale".

8. DA DOVE COMINCIARE

8.1 Investimenti di sistema e non settoriali

L'equità del sistema federale dipende dal modo con cui si affrontano i nodi descritti, facendo leva sui principi di autonomia, partecipazione, eguaglianza, sussidiarietà, sostenibilità e responsabilità. Senza di essi i poteri rischiano di essere utilizzati per riparare e non per investire. Per evitare questo rischio il capo II della delega "Riforma assistenziale" andrebbe trattato per come è espresso nel titolo del capo, e cioè di "riforma assistenziale" per portare a frutto i risultati delle tre riforme degli ultimi dieci anni: la L. 328/2000, la riforma costituzionale del 2001 (Legge Cost. n. 3/2001) e la L. 42/2009.

È cioè necessario dare continuità ad azioni di sistema e non a interventi settoriali di dubbia legittimità costituzionale. Si contribuirebbe in questo modo a realizzare la grande opera, avviata a partire dal trasferimento alle Regioni e agli enti locali delle responsabilità e delle funzioni in materia di assistenza sociale, secondo un disegno di riforma avviato negli anni '70 (DPR n.616 del 1977), consolidato con le c.d. leggi Bassanini della fine degli anni '90 (in particolare con la legge n. 59 del 1997 e il decreto legislativo n.112/1998) e con la legge quadro n. 328 del 2000, e poi costituzionalizzato con la modifica del titolo V del 2001.

Se questo non è stato ancora possibile, nel corso di quarant'anni di provvedimenti, socialmente ed economicamente apprezzabili ma spesso settoriali, può essere accelerato oggi, affrontando le sfide della crisi, trovando il coraggio di passare da un welfare com-

passionevole, governato con regole burocratiche, a un welfare di "investimento in nuova cittadinanza". La differenza sta nell'incontro delle responsabilità che si fanno carico di concorrere al superamento del bisogno e di contribuire allo sviluppo di capacità umane ed economiche. Oggi più di ieri molti sarebbero disposti a capire le ragioni dei cambiamenti necessari e l'urgenza di favorire la trasformazione da soldi a servizi.

Ma, per puntare a questo traguardo, bisogna che la delega superi l'ossessione di equilibrio finanziario per raggiungerlo veramente, privilegiando il rendimento della spesa sociale e non i vantaggi apparenti di breve periodo. Non fare questo è non fare federalismo, come sta avvenendo, dilatando i tempi e i costi per riconfigurare poteri, ma senza vantaggi, se non per gli organi e gli apparati, per le persone e le famiglie.

8.2 Recuperare i crediti per servizi fruiti da chi non ne aveva titolo

La delega dovrebbe inoltre creare le condizioni per recuperare il credito per servizi fruiti a titolo gratuito da chi non ne aveva titolo. Sono gli evasori accertati, che non solo hanno contribuito al deficit di introiti fiscali, stimati in 120-130 miliardi di euro, ma, nello stesso tempo hanno anche utilizzato servizi di assistenza sociale, sanitaria, educativa, senza averne titolo. Se infatti non hanno finanziato l'assicurazione collettiva (basata sulla solidarietà fiscale) per poterne fruirne a titolo gratuito, o con concorso alla spesa al momento dell'accesso, sono tenuti al loro pagamento. Le amministrazioni responsabili della loro erogazione vanno quindi messe in condizione di recuperare questi crediti, al valore di costo di tali servizi. È una proposta meglio articolata nell'ultimo rapporto su povertà ed esclusione sociale in Italia (Caritas italiana e Fondazione Zancan, 2011).

Se la capacità di recupero fosse solo al 5% dell'intero valore dell'evasione si otterrebbero due risultati: un gettito aggiuntivo di 6,5 miliardi di euro e un forte scoraggiamento alla evasione fiscale, oltre che all'utilizzo illegittimo di risposte di welfare. In questo senso andrebbe letto, in termini non opzionali ma costituzionalmente dovuti, il riferimento della delega alla necessità di responsabilizzare gli enti nel controllo delle risorse (art. 10, comma 1, lett. d, punto 2), anche in coerenza con i contenuti relativi al contrasto all'evasione fiscale e al recupero delle risorse di cui agli articoli 25 e 26 della legge n. 42 del 2009. Sarebbe inoltre un modo per non ricorrere a forme ingiuste di taglio lineare, visto che chi ha rubato due volte (non pagando le imposte e utilizzando servizi senza pagarli) avrebbe motivo di riconciliarsi non solo con il fisco ma anche e soprattutto con il patto di solidarietà sociale, necessario per promuovere il bene comune.

8.3 La valutazione della condizione della persona

Una criticità strutturale del sistema dell'assistenza sociale è insita nell'interpretazione formale di quanto previsto nel comma 1 dell'articolo 38 della Costituzione: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale", dove il criterio per avere benefici è agganciato alla capacità economica della persona. Se i sistemi di valutazione dei mezzi, polverizzati tra migliaia di amministrazioni, non vengono unificati e resi affidabili, po-

tranno garantire soltanto verifiche burocratiche senza valutazioni tecniche e professionali dei richiedenti, come avviene ad esempio in ambito sanitario, prima di trasformare la domanda di aiuto in un diritto ad avere risposte appropriate. L'alternativa è di continuare a giustificare disuguaglianze ingiustificate, che causano perdite di credibilità e di efficacia, penalizzando i sistemi locali di welfare che funzionano con buoni risultati.

A quest'obiettivo la delega vorrebbe guardare con più determinazione. Ma se vengono previste solo revisioni dei criteri amministrativi, senza la possibilità di integrare giuridicamente i risultati della valutazione amministrativa con i risultati di valutazioni professionali verrà a mancare la "diagnosi di capacità" necessaria per condividere responsabilità con le persone sui risultati attesi. Il governo amministrativo e professionale dell'accesso ai sistemi di welfare è la regola aurea per la loro sostenibilità. Anche l'assistenza sociale ne ha bisogno per fare dell'universalismo selettivo quello che l'articolo 38 della Costituzione prevede: dare aiuto in condizioni di equità, per ragioni di giustizia, valorizzando la dignità e le potenzialità di ogni persona.

8.4 L'apporto delle famiglie ai risultati di welfare

Insieme con la valutazione dei mezzi va introdotta la possibilità di verificare il valore di sostituzione di risposte professionali da parte di chi svolge lavoro di cura intrafamiliare, per persone non autosufficienti. Le stime sul valore di sostituzione in alcune regioni, prima citate, ci dicono quanto questo fenomeno sia economicamente ed eticamente rilevante, e da valorizzare, anche per gli effetti sociali ed economici che esso realizza. La possibilità tecnica di valutarlo consente di utilizzare la quantificazione di tale valore per il calcolo dei requisiti di accesso e per riconoscimenti in protezione sociale (previdenziale o di altra natura) che possono incentivare l'impegno di coesione e solidarietà sociale. Pertanto la "revisione degli indicatori della situazione economica equivalente" va integrata con la valutazione del concorso al risultato assistenziale che la famiglia già garantisce, misurabile ad esempio con il risparmio di apporto professionale per garantire prestazioni, comunque appropriate, previste nei livelli essenziali di assistenza.

8.5 Risposte per la non autosufficienza

Nella delega un tema centrale è il riordino dei trasferimenti, senza chiedersi cosa essi rappresentano nell'attuale sistema di welfare. Nel nostro paese il fondo per la non autosufficienza è stato sostanzialmente costituito nel 1980 con la legge n. 18/1980, istitutiva dell'indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili. Per la cultura di 30 anni fa si era trattato di garantire una indennità di accompagnamento in favore degli invalidi civili totalmente inabili a causa di minorazioni fisiche e psichiche. L'esigenza di un indennizzo non nasceva dalla condizione della persona ma dall'incapacità delle istituzioni di garantire aiuti, abbattimento delle barriere, servizi necessari a chi viveva in queste condizioni. È stato, in un certo senso, l'avvio di un grande cantiere per la promozione e la tutela dei diritti delle persone con disabilità.

Quello che si è fatto dopo lo conosciamo e ci parla del grande sforzo per dare rispo-

ste ai problemi dell'inclusione scolastica, lavorativa, sociale. Continuare a chiamare oggi indennità quello che in buona parte non è più tecnicamente un indennizzo, significa non guardare al senso rinnovato di tale fondo, che a tutti gli effetti è diventato nel tempo "fondo per la non autosufficienza". Viene ad esempio così utilizzato da persone che ricevono risposte residenziali e dalle strutture che le ospitano. Il piccolo fondo nazionale denominato "per la non autosufficienza", istituito con la legge finanziaria del 2007 (legge n. 296 del 2006), non è altro che un tentativo simbolico, economicamente e strutturalmente inadeguato, per introdurre in una delle maggiori aree di bisogno sociosanitario un ulteriore strumento settoriale di intervento, ma senza riordinare e riqualificare quelli esistenti. Come abbiamo detto, sono ben più sostanziosi e ricchi di potenzialità se ridefiniti e meglio finalizzati.

Nel contempo, fare parti uguali fra disuguali continuerà a rappresentare una ingiustizia, visto che molte persone in condizioni di disabilità vivono in condizioni di povertà, deprivazione e altre forme di svantaggio. Si tratta quindi di chiedersi se non sia il momento per rivedere la gestione di questo fondo, per meglio finalizzarlo alla riduzione delle disuguaglianze "fra quanti ne beneficiano", tenendo conto della situazione economica, della gravità e delle complessità della condizione di ogni persona. Sarebbe una sfida etica, di grande solidarietà, da approfondire con quanti beneficiano di questa legge.

8.6 Da azioni simboliche ad azioni strutturali

Parlare di misure aggiuntive e sovrastrutturali che aggiungono senza ristrutturare, non porterà a risultati apprezzabili. Come abbiamo detto, il fondo sociale, il fondo per la non autosufficienza, la social card, sono sovrastrutture, finanziariamente poco rilevanti, se viste nel sistema complessivo di spesa per assistenza sociale. Non riconoscere questa peculiarità, pur riconoscendo il valore simbolico che hanno espresso, significa continuare a non guardare i veri problemi. In questo modo le scelte istituzionali e politiche continuano a considerare fattori aggiuntivi e non strutturali.

La modifica del titolo V chiede invece di ridefinire i fondamentali, in termini di titolarità e gestione, con risorse strutturali e non concessorie. La delega può quindi contribuire a questa trasformazione, avviando una stagione in cui far fruttare il rendimento del capitale e non soltanto bonificare i trasferimenti, aggiungendo altri oneri amministrativi, senza tener conto che le misure "aggiuntive" aumentano il livello complessivo di inefficienza.

Va cioè superato un modo di intendere e gestire le politiche di assistenza sociale di tipo giuridicista, dopo che liberalismo e socialismo hanno liberato l'individuo senza chiedergli, come invece fa la Costituzione, di essere persona, di non chiudersi nel proprio tornaconto, di non puntare alla "riscossione" dei diritti, ma di impegnarsi per far incontrare diritti e doveri, farli fruttare per sé e per tutti. In mancanza di questo salto di cultura e, potremmo dire, di civiltà del prendersi cura, non sarà possibile far rendere economicamente e socialmente i valori in gioco. Per raggiungere questo traguardo servono clausole di responsabilizzazione, tenendo conto che non si possono aiutare le persone

senza di loro, senza il loro impegno, senza l'incontro solidale. Non è quindi solo un problema di regolazione finanziaria delle risorse, ma di vero e proprio co-investimento, potendo misurare i suoi risultati con i guadagni di cittadinanza e di emancipazione conseguiti insieme con le persone dalle comunità locali.

8.7 Livelli essenziali di assistenza con copertura finanziaria preventiva

La prospettiva dei livelli essenziali di assistenza sociale, da sviluppare nella transizione federalistica del nostro sistema istituzionale, può avere nuove risposte, come abbiamo visto, anche dall'attuazione del ddl C4566. Può avvenire con particolare riguardo al rapporto tra livelli di assistenza e di cittadinanza responsabile, basati su una più matura rappresentanza dei diritti e a una altrettanto più responsabile esercizio dei doveri. L'alternativa è di affidare alla solidarietà sempre più incerti diritti di welfare, a scapito dei più deboli.

Questa prospettiva è facilitata dal fatto che il provvedimento che fissa i livelli essenziali è «legge di spesa». Deve quindi rispettare il vincolo di copertura finanziaria di cui all'art. 81 della Costituzione. Verrà quindi meno la possibilità di sostenere che i diritti sono condizionati dalla disponibilità delle risorse, visto che i diritti, nei loro contenuti "essenziali", non potranno essere subordinati alle disponibilità finanziarie, perché la copertura finanziaria è preventiva, secondo i criteri stabili dalla legge sul federalismo fiscale. Le risorse a disposizione prima documentate non sono poche e va superata la propensione a concentrarsi sui resti e non sull'intero patrimonio.

È un passaggio tecnicamente e giuridicamente possibile, che chiama a uno sforzo di collaborazione e di responsabilità tutti i livelli istituzionali, evitando le contraddizioni costituzionali dell'approccio centralistico prima evidenziato. La situazione di crisi attuale rende necessario, politicamente e istituzionalmente, un forte coinvolgimento di tutti gli enti responsabili del governo della spesa nel definire le misure di intervento oggetto della delega. Se ben interpretata, questa prospettiva avrà non poche conseguenze, in particolare quella di vedere Stato, Regioni e autonomie locali impegnate nel porre ogni persona che ne abbia titolo in una posizione di «titolare di diritto soggettivo», ancorato a doveri da esercitare non solo a carico delle istituzioni ma anche delle persone. I rapporti tra le parti in gioco (persone, servizi, istituzioni) sono quindi destinati a evolvere in modo positivo, se oggi, in un momento di crisi si troverà il coraggio di scelte urgenti e necessarie per facilitare un profondo rinnovamento del nostro sistema di assistenza sociale. La possibilità di passare da trasferimenti a servizi, da riscossione a rendimento dei diritti, da costi a investimenti non nasce oggi, ha radici lontane, da meglio riconoscere e valorizzare nelle scelte future.

Riferimenti bibliografici

Bripi F., Carmignani A., Giordano R. (2011), La qualità dei servizi pubblici in Italia, questioni di economia e finanza, Occasional paper n. 84, Banca d'Italia.

Bosi P. (2008), L'irresistibile attrazione dei trasferimenti monetari, Guerzoni L. (a cura

di), La riforma del welfare. Dieci anni dopo la «Commissione Onofri», il Mulino, Bologna.

Caritas Italiana e Fondazione “E. Zancan” (2008), Ripartire dai poveri. Rapporto 2008 su povertà ed esclusione sociale in Italia, Bologna, il Mulino.

Caritas italiana e Fondazione “E. Zancan” (2011), Poveri di diritti. Rapporto 2011 su povertà ed esclusione sociale in Italia, Bologna, il Mulino.

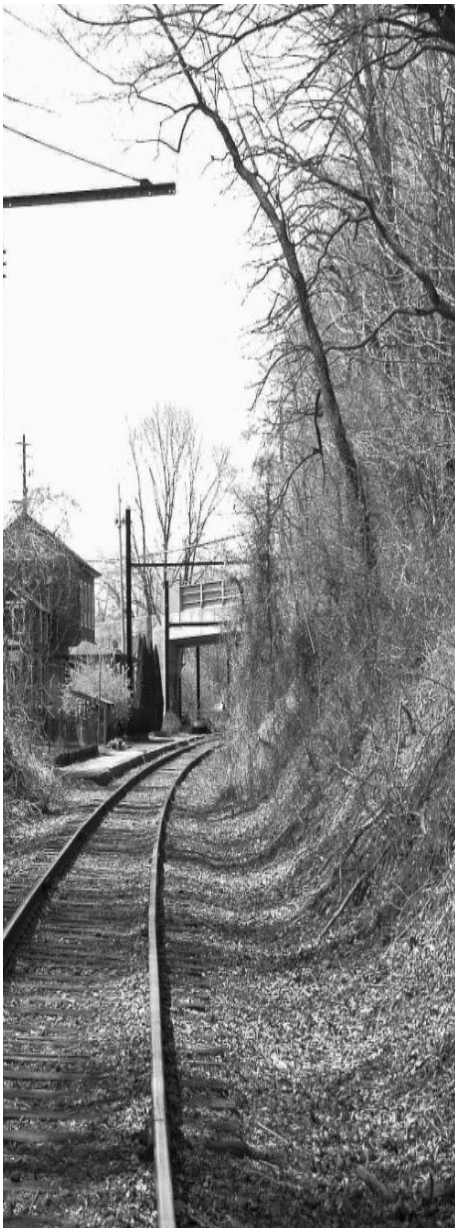
European Commission (2010), Second Biennial Report on social services of general interest, SEC(2010) 1284 final.

Franco D. (2011), Audizione del Capo dei Servizi Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d’Italia sullo schema di decreto legislativo in materiale di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, V Commissione di Bilancio, www.bancaditalia.it.

Ministero dell’Economia e della Finanza (2010), Relazione generale sulla situazione economica del Paese – 2009.

Ministero dell’Economia e della Finanza (2010), Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sociosanitario - 2009, Rapporto n. 11.

Vecchiato T. (2011), Invecchiamento e sostenibilità dei sistemi regionali di welfare, in «Studi Zancan», n. 1.



Sarebbe un errore gravissimo limitarsi a considerare l'attuale contesto di crisi come un transitorio periodo di "vacche magre" nel quale anche le politiche del welfare debbano contribuire con la loro parte, ammesso che questa sia una logica accettabile proprio nel momento socio-economico che stiamo vivendo.

Le proposte politiche in itinere non sono infatti di semplice adeguamento alla situazione, ma si configurano come una vera e propria controriforma le cui conseguenze appaiono irreversibili.

La nostra professione, con poche eccezioni, sembra sottovalutare gli effetti devastanti che l'eventuale approvazione della legge delega all'esame del parlamento potrà portare al sistema dei servizi, ad un approccio moderno della pratica professionale, al ruolo degli operatori impegnati e non ultimo al benessere sociale.