

Bozza di delega per la riforma fiscale e assistenziale: prime analisi e commenti

A cura dell'Area comunicazione e politiche sociali Anffas Onlus¹

Dopo l'approfondimento dedicato alla **nuova "manovra finanziaria"** diffuso dalla nostra associazione la scorsa settimana, come anticipato, prosegue l'attività di Anffas Onlus di analisi e monitoraggio delle azioni in cantiere, da parte del Governo e del Parlamento, che avranno sicure ed importanti ripercussioni sulla vita delle persone con disabilità e delle loro famiglie.

Prendiamo dunque, qui, in esame la **bozza di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale** approvata lo scorso 30 giugno dal Consiglio dei Ministri (la bozza di testo è disponibile al seguente link: http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/riforma_fiscale/bozza_riforma_fiscale.pdf).

Il testo approvato consta di 10 articoli: nove dedicati alla riforma fiscale e uno (art. 10, articolato in 4 commi) dedicato alla **riforma assistenziale (interventi di riqualificazione e riordino della spesa in materia sociale)**.

Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri fissa in **due anni dall'entrata in vigore della legge**² il termine per emanare uno o più decreti legislativi finalizzati a **tre obiettivi**:

- *"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 principi di efficacia e adeguatezza"*
- *"promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali"*

Per capire un po' di più le – probabili – fisionomie delle azioni connesse a tali obiettivi può essere utile collegare tra loro non solo le premesse dell'art. 10 e i 6 criteri fissati nel testo in esame, ma ricordare alcune indicazioni di carattere programmatico contenute nel **Libro Verde del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** (ai tempi, luglio 2008, il Ministero incorporava anche i temi della Salute) e la recentissima Legge 15.07.2011 n.111³ (cd "Manovra finanziaria").

Le premesse sono tre: il rispetto dei vincoli di disciplina del bilancio, gli artt. 117, comma 2 lett. m e 118 della Costituzione e la separazione del dovere fiscale da quello di assistenza sociale (il riferimento, non citato, è all'art. 24 comma 1 L.8.11.2000 n.328).

I criteri e i principi a cui i decreti legislativi si dovranno ispirare sono (grassetti nostri):

¹ Hanno collaborato al presente testo: Marco Faini (consulente), Roberta Speciale (Responsabile), Gianfranco de Robertis (consulente legale)

² Si ricorda che il testo qui analizzato è una bozza di legge che dovrà seguire l'iter parlamentare di approvazione indicato dallo stesso disegno di legge, e comunque nell'ambito dell'iter ordinario previsto per l'approvazione delle Leggi (su questo si legga quanto pubblicato sul sito della Camera dei Deputati - <http://www.camera.it/716>)

³ Conversione in Legge, con modificazioni, del decreto-legge 6 luglio 2011 n.98 recante disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (in G.U. serie generale anno 152° n 164 del 16.07.2011)

- 1) **revisione degli indicatori di situazione economica equivalente**, con particolare attenzione alla composizione del nucleo familiare;
- 2) **riordino dei criteri**, inclusi quelli relativi alla 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;
- 3) **armonizzazione dei diversi strumenti** previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno allo scopo di:
 - a) **evitare duplicazioni e sovrapposizioni**;
 - b) favorire una 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;
 - c) perseguire una **gestione integrata dei servizi sanitari, socio sanitari e assistenziali**;
- 4) in particolare, **istituzione per l'indennità di accompagnamento di un fondo per l'indennità sussidiaria alla non-autosufficienza** ripartito tra le Regioni, in base a standard afferenti alla popolazione residente e al tasso di invecchiamento della stessa, nonché a fattori ambientali specifici, al fine di:
 - a) favorire l'**integrazione e la razionalizzazione** di prestazioni sanitarie, socio sanitarie e sociali;
 - b) 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, 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;
- 5) 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 benefici a carattere liberale, di affidare alle organizzazioni non profittevoli la gestione della carta acquisti** attraverso le proprie reti relazionali;
- 6) attribuzione all'**Istituto Nazionale della Previdenza Sociale** delle competenze relative a:
 - a) **erogazione** delle prestazioni assistenziali quando assumono il carattere di contributo monetario diretto, in coordinamento con Regioni ed Enti locali;
 - b) **organizzazione del fascicolo elettronico** della persona e della 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 di tutte le amministrazioni pubbliche.

Livelli essenziali e sussidiarietà

La cornice costituzionale richiamata nel testo in esame è quella della "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" e del principio di sussidiarietà⁴.

E' bene ricordare che **mentre i livelli essenziali delle prestazioni, servizi e interventi sanitari e sociosanitari sono stati definiti, nulla ancora è stato fatto in materia di prestazioni, servizi e interventi sociali.**

In materia di livelli essenziali è opportuno poi richiamare l'art. 20 comma 2 bis della L.111/2011 che indica la volontà/necessità di procedere alla "...determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni".

⁴ Molto si è scritto e si continua a scrivere riguardo le novità introdotte dalla Legge Costituzionale n.3. Può essere interessante ricordare alcuni aspetti di quell'importante cambiamento legislativo grazie all'interessante lavoro svolto dal Servizio Studi del Senato, a cura di F.Marcelli (http://www.camera.it/EventiCostituzione2007/files/Dossier_n.270.pdf)

Un richiamo importante, in sé, che ancora una volta però **appare debole e rispetto al quale, soprattutto non viene indicata alcuna scadenza**. Il fatto poi che la Legge 111/2011 faccia un cenno a **indicatori qualitativi e quantitativi** non può, ad avviso di chi scrive, far pensare ad una “conversione” del Governo dei LEA e dei LEP in chiave quali-quantitativa, e questo per due motivi. Il primo è che il comma 2 bis fa riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni che comprendono i LEA e i LEP, ma non solo. Il secondo è che sempre leggendo attentamente il testo, gli indicatori quali-quantitativi dei servizi resi sono riferiti ai parametri di virtuosità del comma 2, e quindi, anche, ma non solo, alle prestazioni che ci interessano, pur essendo esse indicate tra le sei funzioni fondamentali di cui alla L.42/2009⁵ (delega al Governo in materia di federalismo fiscale).

I soggetti autenticamente bisognosi

Rinviando alle pagine seguenti alcune considerazioni in ordine all'art. 118 Cost., merita certamente attenzione il passaggio in cui il disegno di legge delega parla dei **“soggetti autenticamente bisognosi”**.

Tale definizione, inesistente persino nella Legge 6972 del 17 luglio 1890 (la cosiddetta Legge Crispi), non compare in alcun provvedimento repubblicano in materia di politiche sociali né, tantomeno, appartiene al lessico giuridico-amministrativo che correla la condizione di salute/bisogno della persona con l'accesso al sistema dei benefici, prestazioni e servizi.

Il “soggetto autenticamente bisognoso” esprime quindi un valore culturale e programmatico che al momento possiamo solo interpretare, e quindi non valutare compiutamente. In ogni caso è evidente che il Governo intende mettere mano alle attuali condizioni di accesso alle prestazioni socio assistenziali, con buona pace delle indicazioni contenute nella L.328/2000.

Tenendo a mente la nuova “definizione” coniata dal Governo, e procedendo con ordine, si osserva quanto segue:

- a) **la revisione degli indicatori di situazione economica equivalente (ISEE)** con particolare attenzione alla composizione del nucleo familiare non fa presagire nulla di buono. Gli undici anni trascorsi dal D.Lgs.130/2000 che ha introdotto il principio del “reddito individuale” sono stati, anzi, sono tutt'ora, anni di **contenziosi crescenti** tra cittadini e Associazioni da una parte e Comuni dall'altra. Contenziosi giunti inevitabilmente nelle aule giudiziarie, in barba ai principi di partecipazione alle scelte e condivisione con i cittadini e le famiglie per la definizione delle politiche sociali. Come già da altri commentato, per il Legislatore sarà – ci si augura – difficile ignorare 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.

E' 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 sarà opportuno mettere in evidenza:

⁵ Le sei funzioni sono: a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, nella misura complessiva del 70 per cento delle spese come certificate dall'ultimo conto del bilancio disponibile alla data di entrata in vigore della presente legge; b) funzioni di polizia locale; c) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione nonché l'edilizia scolastica; d) funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; e) funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; f) funzioni del settore sociale. (art. 21 comma 3 L. 42/2009)

- 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 il principio di evidenziazione della situazione economica del solo assistito** idoneo a costituire **uno dei livelli essenziali delle prestazioni** da garantire in modo uniforme sull'intero territorio nazionale

In sede di revisione della norma in materia di ISEE alla luce del "soggetto autenticamente bisognoso" **ANFFAS Onlus ritiene che l'eventuale abolizione/modifica dell'art. 3 co. 2 ter del D.Lgs. 109/1998 (condizione economica del solo assistito) debba essere valutata, nel merito, a partire dagli elementi di fondo per noi determinanti:**

1) i servizi, le prestazioni e in genere i sostegni rivolti alla persona e alla famiglia con disabilità devono essere considerati come **azioni che concorrono alla riduzione delle discriminazioni, al recupero di condizioni di pari opportunità**;

2) tali azioni, anche se "tecnicamente" rientrano tra i servizi a domanda individuale, non possono non tenere conto della loro **funzione primaria**, peraltro correttamente richiamata dalla L.18/2009 che ha ratificato la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità (in particolare si vedano gli artt. 19, 24, 25, 26 e 28 della CRPD). Ad ulteriore conferma del carattere peculiare di tali azioni, basti ricordare che la maggior parte di esse rientrano nei livelli essenziali di assistenza e nei livelli essenziali delle prestazioni sociali di cui all'art. 22 comma 2 lett. f L.328/2000);

3) in tale cornice, e fermo restando che la valutazione della condizione economica della persona e della famiglia con disabilità dovrebbe assumere come finalità primaria la messa a punto di interventi di natura economica di sostegno per la rimozione delle discriminazioni, **l'eventuale concorso alla spesa da parte delle persone non potrebbe superare i limiti di un concorso limitato** (in molti casi nullo, tenendo conto che le attuali forme di assistenza economica sono largamente al di sotto di soglie accettabili).

Nulla di tutto questo sembra invece trasparire dal testo in esame, mentre addirittura nella L.111/2011 (art. 20) l'azione di recupero dei costi dei servizi a domanda individuale è criterio per la valutazione della "virtuosità" dei Comuni, creando peraltro una situazione paradossale: 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 per l'Amministrazione (a spese dei cittadini). Quindi, se riconosciuta meritevole, quell'Amministrazione potrà avere una maggiore capacità di spesa, magari andando a finanziare servizi e prestazioni sociali.

- b) **il riordino dei criteri, inclusi quelli relativi alla 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 rappresenta, è inutile dirlo, un **nodo cruciale dell'intero sistema di protezione sociale per le persone e le famiglie con disabilità**.

Nel testo esaminato non compare il riferimento all'art. 24 L.328/2000 e l'assenza di una relazione illustrativa che accompagni il testo porta, come già detto, ad interpretare la volontà sottesa alla bozza di legge. Il fatto che non si menzioni in alcun modo la L.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'art. 24 della L.328/2000, pur nell'altrettanta genericità delle indicazioni fornite dal Legislatore ⁶, 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).

Quanto si legge invece nel testo in esame appare invece altra cosa sia nelle finalità che nel metodo. La finalità, per quello che è dato capire dalla lettura del testo, **porta a pensare che il Governo intenda rivedere gli strumenti oggi a disposizione del cittadino/famiglia non tanto in chiave di miglioramento della qualità di vita, quanto di restrizione della platea dei beneficiari**.

Il criterio infatti parla di requisiti reddituali e patrimoniali, di situazioni di carattere personale e familiare, coerente con quel "soggetto autenticamente bisognoso" di cui sopra, quasi facendo intendere che solo ai più bisognosi rispetto ad altri qualcosa sarà erogato.

I timori sopra espressi sono ancor più fondati quando in questo disegno di legge delega si stabilisce di evitare duplicazioni nelle prestazioni socio-assistenziali e di tendere all'integrazione dei servizi sanitari, socio sanitari e assistenziali senza però collegare tali principi con uno che **ci risulta assente nell'art. 10 comma 1 di questo disegno: la presa in carico unitaria del bisogno di ciascuno**.

Infatti è con una visione d'insieme della situazione del singolo cittadino che si possono coordinare gli interventi sanitari, socio-sanitari e assistenziali a suo favore, evitando appunto duplicazioni superflue e rendendo l'azione pubblica, di presa in carico, anche quando si avvalga di servizi privati, veramente efficace e rispondente alle necessità di ciascuno affrancandolo dal bisogno e mettendolo nelle condizioni di essere soggetto attivo

Riguardo poi al **coinvolgimento delle parti sociali occorre purtroppo prendere atto che nel testo in esame non compare nulla al riguardo**. C'è da augurarsi che, a partire dal lavoro che è chiamato a svolgere l'Osservatorio di cui all'art. 3 L.18/2009 (Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle persone con disabilità, da poco insediato presso il Ministero del Lavoro

⁶ Ricordiamo che nonostante i termini perentori indicati sia nella L.328/2000 che nella L. 137/2002 nessun testo di riforma ci risulta sia mai stato redatto e tantomeno portato alla discussione né nelle Commissioni Parlamentari competenti e né al confronto con le Associazioni

e delle Politiche Sociali), vi possa invece essere **l'opportunità reale di un serio confronto su questo passaggio della bozza di legge delega**, peraltro fortemente collegato, come già detto, alla Manovra Finanziaria. In tal senso, se mai tale confronto ci sarà, parte con un "piede" decisamente sbagliato.

Ci riferiamo non solo all'obiettivo della L.111/2011 di recuperare 17 miliardi di Euro dalla odierna spesa assistenziale, ma alla **volontà (espressa nei due testi) di "evitare duplicazioni e sovrapposizioni"**.

Il commento su questo passaggio è già stato fatto da ANFFAS Onlus, ma non è ridondante riprendere alcune considerazioni. L'art. 40 – comma 1-ter, 1-quater della L.111/2011 rende già operativo il principio affermato nella bozza di legge in esame. Lo fa in relazione alle agevolazioni fiscali, ma la volontà è chiara ed assume un ruolo che va ben oltre al "semplice" semplice taglio della spesa. **Siamo infatti di fronte ad un vero atto di riforma del sistema di welfare, assunto totalmente al di fuori del benché minimo confronto con le Associazioni.**

Porre in alternativa i diversi strumenti e tipi di sostegno può anche essere preso - **astrattamente** - in considerazione, **purché il focus sia e rimanga un altro: il miglioramento della qualità di vita della persona e della famiglia**, attuato riducendo le discriminazioni, aumentando le pari opportunità, verificando quanto realmente cambia in meglio la vita delle persone.

c) Merita poi un ampio approfondimento il passaggio dedicato **all'indennità di accompagnamento** e alla volontà di istituire *"...un fondo per l'indennità sussidiaria alla non-autosufficienza ripartito tra le Regioni.....al fine di: a) favorire l'integrazione e la razionalizzazione di prestazioni sanitarie, socio sanitarie e sociali; b) 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, 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"*.

Diversi passaggi e quindi diverse considerazioni.

"Indennità sussidiaria" porta a immaginare una indennità **aggiuntiva**⁷ all'indennità di accompagnamento rivolta alle persone non-autosufficienti. Il testo non consente di capire con quali modalità il Governo intende costituire il fondo, e quindi occorre attendere per capire se si tratta di un improbabile nuovo capitolo di spesa o di un probabile – e temibile – **diverso utilizzo delle risorse oggi esistenti** (quel "soggetto autenticamente bisognoso" fa sempre pensare che il Governo intenda mettere mano, come peraltro noto, ai meccanismi di accesso alla prestazione introducendo limiti di reddito come per la pensione di inabilità).

Per il resto:

- sulla finalità, pienamente condivisibile, dell'**integrazione sociosanitaria** crediamo non serva spendere ulteriori parole. Appare però francamente **debole, quasi irriverente, in un testo che si ripromette di riformare l'assistenza, indicare una finalità strategica senza dire nulla sugli strumenti, sui tempi, le risorse e le modalità** con cui il Governo intende operare. Anzi, in una fase dove i tagli diventano il prevalente atto della "politica" ci si chiede davvero se il riferimento all'integrazione sociosanitaria sia un richiamo generico senza alcuna volontà concreta, oppure una reale intenzione programmatica. Oltretutto, le competenze in materia sociosanitaria e socio-assistenziale sono di fatto (oltre che giuridicamente) saldamente in mano alle Regioni, e

⁷ Subsidiare = portare aiuto – sinonimi: finanziare, soccorrere, aiutare

mentre sono ormai diverse e interessanti le iniziative adottate a livello regionale (prima fra tutte le esperienze legate ai PUA), nulla di concreto traspare dal testo in esame.

- riguardo al principio di **libera scelta** non ci stancheremo di dire che non è in discussione, tanto è ovvio e quindi chiara la sua importanza nei processi di presa in carico condotti favorendo il protagonismo delle persone e delle famiglie. Il problema sorge nel momento in cui dalle dichiarazioni di principio si passa ad un diverso impianto di welfare che vede la trasformazione di parte del sistema dei servizi in altre forme (titoli) di intervento. Anche in questo caso **ANFFAS non è interessata a discussioni teoriche da condurre sul piano ideologico, ma, al contrario, vorremmo capire e discutere (a livello statale come a livello regionale) attraverso quali condizioni tale principio può divenire prassi**, purché nell'alveo della tutela e promozione dei diritti umani, e quindi **estraneo a tentativi di smantellamento di fatto della responsabilità dei processi di presa in carico in mano pubblica**. Anche in questo caso non è in questa sede possibile affrontare tali complessità, ma, per intenderci, le **condizioni che secondo ANFFAS Onlus sono indispensabili per la piena attuazione del principio di libera scelta sono: la definizione/aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni sociali, la revisione dei criteri di accertamento dell'invalidità civile** oggi in uso con l'ICF ed ICF CY e gli altri strumenti di definizione dei sostegni validati a livello scientifico (p.e. SIS e SIS Children), la **diffusione di modelli organizzativi** a livello territoriale per la gestione dei processi di presa in carico (p.e. i PUA), la **definizione delle modalità di valutazione di esito** dei nuovi strumenti. Diversamente, il richiamo frequente – che a noi pare spesso agito in chiave demagogica - del principio di libera scelta appare debole, non trasparente e quindi non accoglibile.
- ultima nota relativa al tema della non-autosufficienza: ancora una volta si ha **l'impressione che le questioni che riguardano la vita delle persone/famiglie con disabilità siano tutt'uno con le questioni delle persone anziane e non-autosufficienti**. Ancora una volta quindi "basterebbe" fare riferimento agli artt. 14 e 15 (appunto riferiti rispettivamente a persone con disabilità e persone anziane) L.328/2000 per evitare equivoci, ma ancora una volta, purtroppo, rimane da chiedersi come mai questo semplice ed efficace riferimento legislativo non viene utilizzato.

Altre considerazioni

Altre considerazioni devono infine essere rivolte allo spazio che il testo in esame rivolge al **Terzo Settore** (le "organizzazioni non profittevoli"). L'ampiezza dell'argomento, ancora una volta, impedisce di svolgere qui riflessioni approfondite; ci limitiamo quindi ad alcuni rapidi commenti sul testo.

I passaggi dove il Governo "parla di noi" sono due: quello riferito all'indennità sussidiaria per la non autosufficienza e quello successivo in cui si ipotizza di trasferire *"...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 benefici a carattere liberale, di affidare alle organizzazioni non profittevoli la gestione della carta acquisti attraverso le proprie reti relazionali"*.

Innanzitutto occorre capire cosa sia la **carta acquisti**. Di qualunque cosa si tratti occorrerà che, prima o poi, si faccia un bilancio sociale dell'esperienza delle azioni sviluppatesi nel Paese per il sostegno al reddito (reddito minimo di inserimento, reddito di ultima istanza, social card).

Crediamo quindi per puro "buon senso politico e sociale" solo in seguito a tale analisi partecipata (con il concorso quindi dei soggetti attivi nelle misure a contrasto della povertà) sarà possibile valutare nuovi strumenti e modalità. Oggi ci possiamo limitare ad esprimere **condivisione sul fatto che lo strumento della carta acquisti è buona cosa che sia assegnato ai Comuni**, per le ragioni indicate nel testo (la prossimità).

Un dubbio, anzi, un timore ANFFAS Onlus lo esprime invece sul passaggio successivo, dove **si identifica il ruolo delle "organizzazioni non profittevoli" nell'azione di raccolta – che il Governo si augura sia diffusa – di erogazioni e benefici a carattere liberale**. Se sbagliamo chiederemo scusa, ma a noi questo passaggio suona male, per diverse ragioni:

- il ricorso alla **beneficienza** (non espressamente richiamata, ma certamente evocata e auspicata da parte del Governo) è **un clamoroso passo indietro rispetto al passaggio fondamentale della L.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" (art. 1 comma 1 L.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 (art. 114 Cost.) riuscirà a fare. Una simile concezione è *altra cosa* rispetto alla concezione costituzionale descritta negli articoli 2 e 3 della Costituzione, oltre, ovviamente, al dettato della L.18/2009, 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. In altre parole, una visione del genere alimenta, invece che ridurre, le discriminazioni tra i cittadini.

Rileviamo infine che circa il ruolo dei soggetti di Terzo Settore nulla è possibile leggere nelle parole del testo approvato dal Governo in relazione ai diritti di partecipazione alle scelte e alla progettazione dei sistemi di welfare, sostituiti dal ruolo sussidiario del volontariato e della raccolta-fondi e della beneficienza.

Ovviamente, **sarebbe interessante chiedere al Governo in che modo si concilia questa *alta* considerazione del Terzo Settore con i ripetuti tentativi di mettere mano (nel senso letterale) al 5 x 1000 per rastrellare risorse.**

La bozza di legge delega e gli altri documenti di programmazione in materia di politiche sociali

Si è detto in premessa che la bozza licenziata dal Governo (al momento in cui si scrive pare non sia ancora stata depositata in Parlamento per l'avvio del suo iter) può essere più efficacemente letta congiuntamente ad altri documenti di programmazione in materia di politica sociale.

Tre i riferimenti prevalenti che si ritiene possano essere utilmente ricordati: il **Libro Verde del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali** (2008), le **conclusioni della Seconda Conferenza Nazionale sulle politiche familiari** (2010) e l'ultima (per quanto ci è dato sapere) **bozza di definizione dei LIVEAS** giunta sui tavoli della Conferenza delle Regioni (2011).

Sui temi del welfare il Libro Verde ("la vita buona nella società attiva) basa molte delle sue riflessioni e proposte su alcuni pilastri culturali e politici: il binomio opportunità/responsabilità; pensare ad un welfare universalistico coniugato con la personalizzazione e la selezione delle risposte; investire sull'auto-organizzazione del proprio futuro; la necessità di porre fine alla contrapposizione – definita ideologica – tra pubblico e privato; "*fare comunità" a partire dalle sue proiezioni essenziali (la famiglia, il volontariato, l'associazionismo e l'ambiente di lavoro, sino a riscoprire luoghi relazionali e di servizio come le parrocchie, le farmacie, i medici di famiglia, gli uffici postali, le stazioni dei carabinieri)*; il ruolo dei fondi integrativi non solo ai fini previdenziali,

ma anche per gli impieghi nel socio-sanitario. In buona sostanza, e con veloce approssimazione, pare di poter dire che la bozza qui esaminata trova una sua genesi culturale nel Libro Verde (il ruolo della persona/famiglia e la necessità di finanziare più direttamente la domanda e non l'offerta, il ruolo del privato/terzo settore nella complementarietà organizzativa e finanziaria con la Pubblica Amministrazione, ecc.)

Il documento conclusivo della Seconda Conferenza sulle Politiche per la Famiglia invece appare distante rispetto a quanto espresso dalla bozza in esame. Anche se sono numerosi i riferimenti espliciti ad una diversa modalità di erogazione delle risorse, ad un diverso rapporto pubblico/privato e ad una maggiore responsabilizzazione dei cittadini/famiglie, è indubbio che in quel documento vi sono dei paradigmi di pianificazione e programmazione diversi rispetto a quelli oggi indicati dal Governo. Basti pensare alla questione del Quoziente Familiare (argomento che oggi pare scomparso dal lessico governativo e parlamentare in materia di politiche sociali), alla revisione dell'ISEE, ma solo in relazione alla inadeguatezza della vigente scala di equivalenza, per arrivare alle proposte in materia fiscale e di agevolazioni per la famiglia (anche in materia di congedi), che non solo non prevedono di intervenire sulle presunte "sovrapposizioni" (come disposto dalla L.111/2011), ma semmai prevedono ulteriori benefici e miglioramenti.⁸

Infine, è il caso di ricordare la bozza di definizione dei LIVEAS risalente al febbraio/marzo 2011, limitandosi qui solo a quanto il documento afferma e propone in materia di revisione dell'ISEE, considerazioni da ANFFAS Onlus già espresse in occasione dell'analisi del documento: *"...condivisibile l'obiettivo di procedere all'aggiornamento del D.Lgs. 109/1998, al fine di definire regole più chiare e uniformi. Del tutto inaccettabili sono invece i passaggi in cui il documento sposa l'equazione "difficoltà finanziarie dei Comuni=necessità che i cittadini e le famiglie paghino di più". Da un lato occorre sottolineare che il tema del concorso alla spesa non può essere affrontato solo per tali ragioni (le esigenze di bilancio dei Comuni), ma occorrerebbe, perlomeno, collocarlo in un ambito più ampio che attiene a valutare la distanza, anche sul piano economico, che separa una vita condotta senza discriminazioni da una vita caratterizzata da discriminazioni e carenza di pari opportunità.*

Il documento si duole inoltre del fatto che la giurisprudenza privilegia il "reddito del solo assistito", discostandosi spesso anche dalle norme in materia del codice civile. E' bene invece chiarire che la giurisprudenza altro non fa che rispettare la Legge⁹, e semmai appare preoccupante che in un documento di tal genere si affronti in questo modo una materia che è sì complessa, articolata e controversa, ma soprattutto fonte di gravi discriminazioni tra cittadini e cittadini, non raramente connotata da comportamenti vessatori da parte di alcune Amministrazioni e oggetto di un contenzioso crescente tra cittadini e Associazioni da un lato, e Comuni dall'altro".

Conclusioni

⁸ Per approfondimenti:

<http://www.politichefamiglia.it/media/71638/bozza%20piano%20famiglia%20del%2023%20giugno%202011.pdf>

⁹ Di seguito le prevalenti sentenze emesse da diversi TAR e dal Consiglio di Stato in ordine al principio affermato dal D.Lgs. 109/1998 e successive modifiche e integrazioni (condizione economica del solo assistito): TAR Milano, Sez. III, ord. 18.2.2011 n. 375 e sent. 7.2.2011 n. 362 e, pure, ripetutamente confermato dal Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, ord. 28.6.2010 n. 3001 rif. TAR Firenze, Sez. II, sent. 25.3.2010 n. 744, Cons. Stato, Sez. V, ord. 28.6.2010 n. 2997 rif. TAR Firenze, Sez. II, sent. 3.3.2010 n. 588, Cons. Stato, Sez. V, ord. 12.5.2010 n. 2130 conf. TAR Milano, Sez. III, ord. 20.11.2009 n. 1328, Cons. Stato, Sez. V, ord. 14.9.2009 n. 4582 conf. TAR Milano, Sez. III, ord. 8.5.2009 n. 581), e, al momento risulta comunque quello maggiore condivisione (TAR Milano, Sez. III, sentt. 20.5.2010 n. 1587, 1586, 1585, 1584, 1583, 1582 e 1581, sentt. 14.5.2010 n. 1488, 1486, 1485, 1483, 1482, ord. 20.11.2009 n. 1328, ord. 10.7.2009 n. 878, ord. 12.6.2009 n. 739, ord. 8.5.2009 n. 582 e 581, ord. 9.1.2009 n. 10 TAR Milano, Sez. IV, ord. 3.7.2009 n. 856, sent. 10.9.2008 n. 4033, TAR Milano, Sez. I, ord. 16.4.2008 n. 602, sent. 8.2.2008 n. 291, TAR Firenze, Sez. II, ord. 20.2.2009 n. 156, ord. 27.11.2008 n. 1101, ord. 17.1.2008 n. 43, TAR Firenze, Sez. III, sent. 17.11.2008 n. 2535, ord. 6.9.2007 n. 733, TAR Palermo, Sez. III, sent. 19.3.2009 n. 527, ord. 2.4.2008 n. 372, TAR Catania, Sez. IV, sent. 11.1.2007 n. 42, TAR Ancona, Sez. I, ord. 25.3.2010 n. 189, sent. 10.7.2008 n. 719, ord. 18.9.2007 n. 521, TAR Cagliari, Sez. I, sent. 24.10.2009 n. 1562).

In questo quadro, e mettendo in relazione le osservazioni qui esposte con quelle già formulate in materia di Manovra Finanziaria (L.111/2011), ANFFAS Onlus esprime una **generale e seria preoccupazione per i contenuti definiti dal Governo**.

In tal senso, appare quanto mai opportuna e, purtroppo, predittiva, la **dichiarazione dello stato di crisi discussa e assunta dall'Assemblea Nazionale Anffas Onlus** dello scorso 14/15 maggio 2011, rilanciato anche nel corso di questa ultima settimana, a partire dall'analisi del testo della Manovra finanziaria.

La bozza di legge delega conferma quindi la necessità di attivare non solo uno sforzo straordinario in termini di analisi e confronto sull'evoluzione delle politiche sociali nel nostro Paese, ma anche, laddove sarà necessario, di mobilitazione.

La velocità degli eventi, peraltro, convince ANFFAS Onlus della necessità di mantenere viva l'attenzione non solo all'interno della propria rete associativa, ma anche all'esterno, a partire dalla **FISH (alla quale questo documento viene proposto quale contributo in materia per la concertazione delle iniziative del caso)**, dal Forum del Terzo Settore, dall'Osservatorio del Volontariato e dall'Osservatorio sulla condizione delle persone con disabilità.

