



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 allegato, troppi rimerebbero i coni d'ombra circa gli ambiti, i principi, 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 assicurazione 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 (legge 15 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 soglia 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 principi 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 Convenzione 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 legge, 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 principi 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”* nonché 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 principi 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 ricambio 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 prestazioni 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 componente 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 si rivolge ad un 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 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	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carta Acquisti (cd. Social Card)</li> <li>• Assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori</li> <li>• Assegno di maternità per le madri prive di altra garanzia assicurativa</li> <li>• Fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo</li> <li>• Erogazione borse di studio (ex L. n. 62/2000)</li> <li>• Prestazioni del diritto allo studio universitario</li> <li>• Tariffa sociale per il servizio di distribuzione e vendita dell’energia elettrica (bonus elettrico)</li> <li>• Agevolazione per il canone telefonico</li> </ul>
Principali prestazioni locali che dovrebbero essere erogate sulla base dell’ISEE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asili nido e altri servizi socio-educativi per l’infanzia</li> <li>• Mense scolastiche</li> <li>• Servizi socio-sanitari domiciliari</li> <li>• Servizi socio-sanitari diurni, residenziali, ecc.</li> <li>• Altre prestazioni economiche assistenziali (ad es. reddito di cittadinanza, minimo vitale, assistenza straordinaria)</li> </ul>

Principali prestazioni che utilizzano discrezionalmente l'ISEE pur in assenza di un obbligo specifico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Esenzione ticket sanitari (ad es. Regione Sicilia)</li> <li>• Agevolazione per tasse universitarie</li> <li>• Contributo per il pagamento dei canoni di locazione (ex L. 431/1998)</li> <li>• Agevolazioni per il canone di locazioni in edilizia residenziale pubblica</li> <li>• Agevolazione per trasporto locale</li> <li>• Servizio di scuola-bus</li> <li>• Agevolazioni per tributi locali (rifiuti solidi urbani)</li> <li>• Formulazione graduatorie per il pubblico impiego (ex art. 16 l. 56/87)</li> </ul>
Prestazioni nazionali per cui l'uso dell'ISEE è escluso dalla legge	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrazione al minimo pensionistico</li> <li>• Assegno e pensione sociale</li> <li>• Maggiorazione sociale</li> <li>• Pensione di invalidità civile</li> </ul>

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, contributi 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 evidenti:

- 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.

### **Criteria 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 **redditali 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 quanto non equa né proporzionato al "bisogno", ancorché "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 restrizioni 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 <sup>1</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 44esimo Rapporto sulla situazione sociale del Paese, Censis 2010

le deduzioni/detractions fiscali ammesse. Al resto si tenta di far fronte con il solo “contributo” monetario certo (finora) ammesso dalla normativa: l’indennità di accompagnamento.<sup>2</sup>

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 specie 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<sup>3</sup>, 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

---

<sup>3</sup> *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.
- **servizi 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](mailto:presidenza@fishonlus.it)

[www.fishonlus.it](http://www.fishonlus.it)