

richiede un sacrificio per l'intera collettività nazionale, si è ritenuto non equo, e probabilmente neanche sostenibile nel medio-lungo periodo, addossare un simile peso sull'intero sistema del *welfare* nazionale e, in particolare, su quegli strati della popolazione già di per sé ai limiti di una reale integrazione sociale come quelli che vedono al loro interno persone con gravi disabilità, anziani, bambini o, comunque, soggetti bisognosi di continua assistenza e sostegno come i ciechi o gli ipovedenti.

Infatti, nello stesso decreto 98/2011, agli artt. 9 e 10, è dato incarico al Ministero dell'economia e delle finanze di dare inizio ad un ciclo di "*spending review*" mirata alla definizione dei fabbisogni standard propri dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato, in considerazione dell'obiettivo di razionalizzazione della spesa e di superamento del criterio della spesa storica. Le analisi individueranno, tra l'altro, eventuali criticità nella produzione ed erogazione dei servizi pubblici, anche inerenti le possibili duplicazioni di strutture e le possibili strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare.

Conseguentemente, le Amministrazioni centrali dello Stato proporranno nell'ambito di accordi triennali con il Ministero dell'economia e delle finanze norme volte a realizzare il superamento della spesa storica e la graduale convergenza verso gli obiettivi di risparmio identificati puntualmente.

Nelle more della definizione di tali interventi correttivi, il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad accantonare e rendere indisponibile, nell'ambito delle spese rimodulabili, alcune delle missioni di spesa di ciascun Ministero interessato.

Per quanto concerne, poi, il settore della scuola in particolare, l'art. 19 del citato decreto ha stabilito che a decorrere dall'anno scolastico 2011-2012 la scuola dell'infanzia, la scuola primaria e la scuola secondaria di primo grado saranno aggregate in istituti comprensivi, con la conseguente soppressione delle istituzioni scolastiche autonome costituite separatamente da direzioni didattiche e scuole secondarie di I grado. Pertanto, gli istituti comprensivi per acquisire l'autonomia dovranno essere costituiti con almeno 1.000 alunni, ridotti a 500 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche.

Alle istituzioni scolastiche autonome costituite con un numero di alunni inferiore a 600 unità, ridotto fino a 400 per le istituzioni site nelle piccole isole, nei comuni montani, nelle aree geografiche caratterizzate da specificità linguistiche, non potranno conseguentemente essere assegnati dirigenti scolastici con incarico a tempo indeterminato. Tali incarichi saranno conferite in reggenza a dirigenti scolastici con incarico su altre istituzioni scolastiche autonome.

Inoltre, a decorrere dall'anno scolastico 2012/2013 le dotazioni organiche del personale docente, educativo ed ATA della scuola non dovranno superare la consistenza delle relative dotazioni

organiche dello stesso personale come determinata nell'anno scolastico 2011/2012, assicurando in ogni caso, in ragione di anno, la quota delle economie lorde di spesa che devono derivare per il bilancio dello Stato, a decorrere dall'anno 2012.

Si deve anche notare che l'organico dei posti di sostegno è determinato secondo quanto previsto dai commi 413 e 414 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, fermo restando che è possibile istituire posti in deroga, allorché si renda necessario per assicurare la piena tutela dell'integrazione scolastica. L'organico di sostegno sarà assegnato complessivamente alla scuola o a reti di scuole allo scopo costituite, tenendo conto della previsione del numero di tali alunni in ragione della media di un docente ogni due alunni disabili; la scuola provvederà, poi, ad assicurare la necessaria azione didattica e di integrazione per i singoli alunni disabili, usufruendo tanto dei docenti di sostegno che dei docenti di classe. A tale fine, nell'ambito delle risorse assegnate per la formazione del personale docente, verrà data priorità agli interventi di formazione di tutto il personale docente sulle modalità di integrazione degli alunni disabili.

Infine, le commissioni mediche di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nei casi di valutazione della diagnosi funzionale costitutiva del diritto all'assegnazione del docente di sostegno all'alunno disabile, saranno integrate obbligatoriamente con un rappresentante dell'INPS, che parteciperà a titolo gratuito.

Il successivo decreto-legge 138/2011 ha, poi, confermato l'inizio del ciclo di «*spending review*» mirata alla definizione dei costi standard dei programmi di spesa delle amministrazioni centrali dello Stato. In particolare, per le amministrazioni periferiche dello Stato saranno proposte specifiche metodologie per quantificare i relativi costi, anche ai fini della allocazione delle risorse nell'ambito della loro complessiva dotazione.

Tale norma stabilisce, poi, in aggiunta a quanto già previsto in precedenza, che le spese di funzionamento relative alle missioni di spesa di ciascun Ministero saranno ridotte, rispettivamente, fino all'1 per cento per ciascun anno rispetto alle spese risultanti dal bilancio consuntivo relativo all'anno 2010 e le dotazioni finanziarie delle missioni di spesa di ciascun Ministero, previste dalla legge di bilancio, relative agli interventi, saranno ridotte fino all'1,5 per cento.

Inoltre, per gli stessi anni le dotazioni finanziarie per le missioni di spesa per ciascun Ministero, previste dalla legge di bilancio e relative agli oneri comuni di parte corrente e di conto capitale, saranno ridotte fino allo 0,5 per cento per ciascuno dei due anni e per gli anni 2014, 2015 e 2016 la spesa primaria del bilancio dello Stato potrà aumentare in termini nominali, in ciascun anno, rispetto alla spesa corrispondente registrata nel rendiconto dell'anno precedente, di una percentuale non superiore al 50 per cento dell'incremento del PIL previsto dal Documento di economia e finanza, come approvato nella apposita risoluzione parlamentare.

Per quanto riguarda le disposizioni in materia di limitazione delle assunzioni nel settore pubblico, si deve sottolineare che alle amministrazioni che non abbiano adempiuto al rispetto del contenimento di spesa è fatto comunque divieto, a decorrere dal 2012, di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

Inoltre, nei casi in cui il bilancio di un ente sottoposto alla vigilanza dello Stato non sia deliberato nel termine stabilito dalla normativa vigente, ovvero presenti una situazione di disavanzo di competenza per due esercizi consecutivi, i relativi organi, ad eccezione del collegio dei revisori o sindacale, decadono ed è nominato un commissario con il compito di approvare il bilancio, ove necessario, e adottare le misure necessarie per ristabilire l'equilibrio finanziario dell'ente. Quando ciò non sia possibile, il commissario chiede che l'ente sia posto in liquidazione coatta amministrativa.

L'art. 9 del medesimo decreto 138/2011 va a modificare l'articolo 5 della legge 12 marzo 1999, n. 68, prevedendo che nel regime delle compensazioni applicabile al sistema del collocamento obbligatorio i relativi obblighi devono essere rispettati a livello nazionale. Pertanto, ai fini del rispetto degli obblighi stessi, i datori di lavoro privati che occupano personale in diverse unità produttive e i datori di lavoro privati di imprese che sono parte di un gruppo possono assumere in una unità produttiva o, ferme restando le aliquote d'obbligo di ciascuna impresa, in una impresa del gruppo avente sede in Italia, un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento mirato superiore a quello prescritto, portando in via automatica le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti nelle altre unità produttive o nelle altre imprese del gruppo aventi sede in Italia.

Inoltre, i datori di lavoro privati che si avvalgono della facoltà di cui sopra dovranno trasmettere in via telematica a ciascuno dei servizi competenti delle province in cui insistono le unità produttive della stessa azienda e le sedi delle diverse imprese del gruppo il prospetto informativo dal quale risulta l'adempimento dell'obbligo a livello nazionale sulla base dei dati riferiti a ciascuna unità produttiva ovvero a ciascuna impresa appartenente al gruppo.

Anche i datori di lavoro pubblici potranno essere autorizzati, su loro motivata richiesta, ad assumere in una unità produttiva un numero di lavoratori aventi diritto al collocamento obbligatorio superiore a quello prescritto, portando le eccedenze a compenso del minor numero di lavoratori assunti in altre unità produttive della medesima regione.

Come già detto nella sezione dedicata all'organizzazione, l'art. 4 della legge di stabilità ha stabilito al comma 17 che il contributo compensativo annuo concesso all'Unione ai sensi dell'articolo 1 della legge 12 gennaio 1996, n. 24, a decorrere dal 2012, è fissato in euro 65.828, quindi praticamente azzerando l'importo originario del finanziamento che, si rammenta, traeva la propria origine dalla

abolizione della tassa di concessione sui cani guida per ciechi di cui beneficiava l'Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti.

Al riguardo va aggiunto che già nel recente passato la Presidenza del Consiglio dei Ministri, in particolare con il proprio Decreto 19.3.2010, è dovuta intervenire con uno stanziamento di risorse per compensare, seppur parzialmente, gli accantonamenti previsti dalle manovre finanziarie succedutesi negli ultimi anni che sono andati a colpire in varia misura anche i capitoli di spesa sui quali insistono le norme che finanziano l'attività dell'Unione.

Il citato DPCM ha trovato la propria legittimazione nel disposto dell'art. 7-*quinquies*, comma 1, del decreto-legge 10.2.2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 9.4.2009, n. 33, il quale ha istituito un fondo nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze al fine di assicurare il finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, da utilizzare, appunto, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sulla base dell'apposita contabilità speciale istituita dall'art. 13-*bis*, comma 8, del decreto-legge 1.7.2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3.8.2009, n. 102. Tale fondo è stato, di conseguenza, finanziato dalle leggi bilancio degli esercizi 2009-2011.

Purtroppo, la riduzione di risorse che si è ripetuta ancor più drasticamente attraverso l'approvazione della citata legge di stabilità sancisce di fatto la pressoché totale impossibilità di svolgere le funzioni che lo stesso ordinamento (DLCPS 1047/1947 e DPR 23.12.1978) demanda all'Unione Italiana dei Ciechi e degli Ipovedenti, che non sono solo quelle di rappresentanza della categoria come altre organizzazioni ma che, per espressa decisione della dirigenza associativa, consistono soprattutto nella erogazione di servizi diretti al sostegno delle persone che soffrono di minorazioni visive, spesso in funzione vicaria delle amministrazioni pubbliche ad essi teoricamente preposte. Peraltro, a parziale compensazione di tale determinazione, e a dimostrazione del riconoscimento da parte del legislatore del preminente valore sociale dell'attività di assistenza svolta in favore dell'integrazione socio-lavorativa dei minorati della vista, la medesima legge di stabilità, nel successivo art. 33, comma 1, ha provveduto ad incrementare la dotazione del summenzionato fondo di 1.143 milioni di euro per l'anno 2012, affinché essa sia ripartita, attraverso appositi decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, tra le finalità indicate nell'elenco n. 3 allegato alla legge stessa. In tale elenco compare espressamente l'Unione italiana ciechi.

Pertanto, per la sopravvivenza stessa dell'associazione che fin dal 1920 rappresenta e tutela i diritti dei ciechi e degli ipovedenti in Italia, si rivelerà indispensabile l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, analogo a quello varato nel corso del 2010, che disponga per ciascuno degli anni 2012, 2013 e 2014 lo stanziamento di una somma di almeno 2.000.000 di euro per il rifinanziamento della legge 12.1.1996, n. 24, somma che - si deve notare - essendo rimasta

invariata fin dall'approvazione della legge stessa ha già notevolmente perso il proprio potere di acquisto con le inevitabili conseguenze in materia di funzionalità delle strutture associative a solo danno dei cittadini ciechi e ipovedenti.

In mancanza di un tale intervento, si ripete, non solo risulterà impossibile provvedere all'erogazione di servizi indispensabili ai ciechi e agli ipovedenti e alle loro famiglie, effettuata in molti casi in supplenza delle pubbliche amministrazioni a ciò deputate, ma con ogni probabilità ci si troverà costretti ad intraprendere drastici provvedimenti di contrazione dell'attività, con le conseguenti inevitabili e gravi ripercussioni di ordine economico e sociale anche sul personale attualmente impiegato.

L'art. 16 della legge detta, poi, disposizioni in tema di mobilità e collocamento in disponibilità dei dipendenti pubblici, prevedendo apposite misure per le eccedenze di personale e la conseguente mobilità collettiva.

In tale norma si prevede che le pubbliche amministrazioni che hanno situazioni di soprannumero o rilevino comunque eccedenze di personale, in relazione alle esigenze funzionali o alla situazione finanziaria saranno tenute ad osservare apposite procedure dandone immediata comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica. Le amministrazioni pubbliche che non adempiranno alla ricognizione annuale non potranno effettuare assunzioni o instaurare rapporti di lavoro con qualunque tipologia di contratto pena la nullità degli atti posti in essere.

Nei casi predetti il dirigente responsabile deve dare un'informativa preventiva alle rappresentanze unitarie del personale e alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto collettivo nazionale del comparto o area. Trascorsi dieci giorni dalla comunicazione, l'amministrazione applica l'articolo 72, comma 11, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 in materia di collocamento a riposo d'ufficio per limiti di età del personale, ovvero, in subordine, verifica la ricollocazione totale o parziale del personale in situazione di soprannumero o di eccedenza nell'ambito della stessa amministrazione, anche mediante il ricorso a forme flessibili di gestione del tempo di lavoro o a *contratti di solidarietà, ovvero presso altre amministrazioni, previo accordo con le stesse, comprese nell'ambito della regione.*

I contratti collettivi nazionali potranno stabilire criteri generali e procedure per consentire, tenuto conto delle caratteristiche del comparto, la gestione delle eccedenze di personale attraverso il passaggio diretto ad altre amministrazioni al di fuori del territorio regionale che, in relazione alla distribuzione territoriale delle amministrazioni o alla situazione del mercato del lavoro, sia stabilito dai contratti collettivi nazionali.

Trascorsi novanta giorni dalla comunicazione di cui sopra l'amministrazione colloca in disponibilità il personale che non sia possibile impiegare diversamente nell'ambito della medesima

amministrazione e che non possa essere ricollocato presso altre amministrazioni nell'ambito regionale, ovvero che non abbia preso servizio presso la diversa amministrazione secondo gli accordi di mobilità.

Dalla data di collocamento in disponibilità restano sospese tutte le obbligazioni inerenti al rapporto di lavoro e il lavoratore ha diritto ad un'indennità pari all'80 per cento dello stipendio e dell'indennità integrativa speciale, con esclusione di qualsiasi altro emolumento retributivo comunque denominato, per la durata massima di ventiquattro mesi. I periodi di godimento dell'indennità sono riconosciuti ai fini della determinazione dei requisiti di accesso alla pensione e della misura della stessa. È riconosciuto altresì il diritto all'assegno per il nucleo familiare

Infine, nell'ambito del decreto-legge 201/2011 va segnalato che le norme sulla detrazione delle spese collegati ad interventi di recupero del patrimonio edilizio e di riqualificazione degli edifici, andando a modificare il testo unico delle imposte sui redditi, prevedono che dall'imposta lorda si possa detrarre un importo pari al 36 per cento delle spese documentate, fino ad un ammontare complessivo delle stesse non superiore a 48.000 euro per unità immobiliare, per sostenere interventi finalizzati anche alla eliminazione delle barriere architettoniche, aventi ad oggetto ascensori e montacarichi, nonché alla realizzazione di ogni strumento che, attraverso la comunicazione, la robotica e ogni altro mezzo di tecnologia più avanzata, sia adatto a favorire la mobilità interna ed esterna all'abitazione per le persone portatrici di handicap in situazioni di gravità.

L'art. 5 del decreto stesso prevede, poi, che con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanare previo parere delle commissioni parlamentari competenti entro il 31 maggio 2012, siano riviste le modalità di determinazione dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) al fine di rafforzare la rilevanza degli elementi di ricchezza patrimoniale della famiglia, nonché della percezione di somme anche se esenti da imposizione fiscale. Con il medesimo decreto saranno individuate le agevolazioni fiscali e tariffarie, nonché le provvidenze di natura assistenziale che, a decorrere dal 1° gennaio 2013, non potranno essere più riconosciute ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla soglia individuata con il decreto stesso. Restano, comunque, fermi anche i requisiti reddituali già previsti dalla normativa vigente. Ovviamente, a tale riguardo andrà verificato attentamente che tali provvedimenti non vadano a ledere i diritti acquisiti dalla persone disabili.

Nell'ambito delle numerose norme sul consolidamento dei conti pubblici, l'art. 12, al fine di favorire la modernizzazione e l'efficienza degli strumenti di pagamento, prevede che per incrementare i livelli di sicurezza fisica e tutelare i soggetti che percepiscono trattamenti pensionistici minimi, assegni e pensioni sociali, i rapporti recanti gli accrediti di tali somme siano esentati in modo assoluto dall'imposta di bollo. Per tali rapporti, alle banche e agli altri intermediari finanziari è fatto divieto di addebitare alcun costo. Inoltre, per consentire alle singole persone di

riscuotere le entrate di propria competenza con strumenti diversi dal contante, il Ministero dell'economia e delle finanze ha il compito di promuovere la stipula di una o più convenzioni con gli intermediari finanziari, per il tramite delle associazioni di categoria, affinché i soggetti in questione possano dotarsi di POS (Point of Sale) a condizioni agevolate, che tengano conto delle economie realizzate dagli intermediari per effetto delle norme introdotte dal medesimo articolo.

L'art. 21 prevede la soppressione dell'INPDAP e l'attribuzione delle relative funzioni all'INPS, che succede in tutti i rapporti attivi e passivi dell'ente soppresso. Le risorse strumentali, umane e finanziarie saranno, pertanto, trasferite allo stesso INPS. Sarà opportuno, a tale riguardo, verificare le posizioni dei dipendenti pubblici non vedenti attualmente in servizio, poiché non risulta chiaro se le normative di favore di settore sull'accesso alla pensione siano o meno conservate.

L'art. 24 detta le disposizioni in materia di trattamenti pensionistici che di fatto sostituiscono tutti quelle previste dalle precedenti manovre. Si tratta di una materia particolarmente complessa che, in massima sintesi, si può così riassumere.

In primo luogo, a decorrere dal 1° gennaio 2012, con riferimento alle anzianità contributive maturate a decorrere da tale data, la quota di pensione corrispondente a tali anzianità sarà calcolata solo secondo il sistema contributivo. Il lavoratore che maturi entro il 31 dicembre 2011 i requisiti di età e di anzianità contributiva, previsti dalla normativa vigente, prima della data di entrata in vigore del decreto, ai fini del diritto all'accesso e alla decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia o di anzianità, potrà però conseguire il diritto alla prestazione pensionistica secondo tale normativa e potrà chiedere all'ente di appartenenza la certificazione di tale diritto.

Su tale punto, come già segnalato in precedenza, diventa imperativo definire con chiarezza con il Ministero del Lavoro il problema del computo dell'anzianità figurativa dei lavoratori non vedenti che, non rientrando attualmente nel montante contributivo e, quindi non valendo per il trattamento finale, rischia di trasformarsi in un consistente danno economico per gli stessi lavoratori.

Dal prossimo anno i requisiti anagrafici per l'accesso alla pensione di vecchiaia per le lavoratrici dipendenti nel settore privato sono di 62 anni. Gli stessi saranno di 63 anni e sei mesi a decorrere dal 1° gennaio 2014, di 65 anni a decorrere dal 1° gennaio 2016 e di 66 anni a decorrere dal 1° gennaio 2018.

Per i lavoratori privati e in tutto il settore pubblico il requisito anagrafico per l'accesso alla pensione di vecchiaia è determinato in 66 anni.

Resta in ogni caso ferma la disciplina di adeguamento dei requisiti di accesso al sistema pensionistico agli incrementi della speranza di vita (già prevista dalla normativa vigente) che dall'anno 2021 porterà ad un'età minima di accesso al trattamento pensionistico comunque non inferiore a 67 anni.

Dal 1° gennaio prossimo l'accesso alla pensione anticipata (di anzianità) ad età inferiori ai requisiti anagrafici di cui sopra sarà consentito esclusivamente se risulta maturata un'anzianità contributiva di 42 anni e 1 mese per gli uomini e 41 anni e 1 mese per le donne, con riferimento ai soggetti che maturano i requisiti nell'anno 2012. Tali requisiti contributivi saranno, poi, aumentati di un ulteriore mese per l'anno 2013 e di un ulteriore mese a decorrere dall'anno 2014.

Risultano eliminate tutte le finestre di uscita che sono inglobate nei precedenti requisiti di accesso. Sono anche previsti incentivi contributivi a proseguire l'attività lavorativa fino a 70 anni, così come sono previsti invece disincentivi se si va in pensione di anzianità prima dei limiti massimi di età. In tale ultimo caso la riduzione percentuale sarà pari ad 1 punto percentuale per ogni anno di anticipo nell'accesso al pensionamento rispetto all'età di 62 anni, percentuale elevata a 2 punti percentuali per ogni anno ulteriore di anticipo rispetto a due anni.

Inoltre, si ricorda che, in considerazione della contingente situazione finanziaria, la rivalutazione automatica dei trattamenti pensionistici sarà riconosciuta nella misura del 100 per cento esclusivamente ai trattamenti pensionistici di importo complessivo fino a tre volte il trattamento

- Proposte e disegni di legge

- d.d.l Tremonti "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale" (Atto Camera n. 4566)

Senza dubbio è il disegno di legge che più di ogni altro ha destato preoccupazioni nel mondo della disabilità e dell'assistenza sociale, con particolare riguardo a quanto contenuto nell'art. 10.

Come già ricordato in altra parte della presente relazione, si tratta di una delega legislativa al Governo per la riforma fiscale e assistenziale che, nell'intento di riordinare l'intera materia per ottenere a regime consistenti risparmi di spesa potenzialmente cospicui, contiene interventi decisamente sgradevoli e pericolosi per tutto il sistema di assistenza sociale attualmente in essere.

Il cardine di riferimento rimane sempre quello del taglio ai fondi dei Ministeri e degli Enti Locali che si tradurrà necessariamente in minori stanziamenti per servizi e anche per il terzo settore anche se non è dato prevedere in che misura (la legge lascia un certo margine di discrezionalità) potranno essere salvaguardati i sovvenzionamenti più preziosi per la disabilità e per l'Unione.

Nel richiamato art. 10, che parla espressamente di riordino della spesa sociale, viene di fatto previsto un riordino totale della spesa in materia sociale secondo principi che, in linea generale, non possono definirsi del tutto errati, ma che, come troppo spesso è avvenuto in passato (si pensi alla famosa legge 328/2000 rimasta inattuata), risultano difficilmente interpretabili e i cui effetti concreti non sono al momento completamente quantificabili, dal momento che il legislatore lascia al Governo un cospicuo margine di discrezionalità operativa che, poi, è quello che potrà fare la differenza nei settori più delicati.

In massima sintesi, il progetto di riordino, facendo leva sulle disposizioni costituzionali degli

articoli 117 (livelli essenziali) e 118 (sussidiarietà), intende revisionare integralmente l'intero sistema di *welfare* concernente l'assistenza sociale individuando da un lato i "soggetti autenticamente bisognosi" e, dall'altro, diminuendo il più possibile l'erogazione di somme in moneta (a cominciare proprio dall'indennità di accompagnamento), sostituendole, in tutto o in parte, con l'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali. Principio che, nel suo portato letterale, significherebbe lo stravolgimento totale dell'assistenza sociale, in quanto limiterebbe l'intervento pubblico per affidarsi ai soggetti che già da tempo tentano, a loro spese, di colmarne le lacune.

Inoltre, la motivazione di tale scelta di fondo fa anche esplicito riferimento al numero sproporzionato di soggetti invalidi beneficiari di assegni di accompagnamento, con conseguenti costi spropositati a carico della collettività nazionale, specie se rapportati alla verosimile presunzione che molti di questi soggetti si rendono indebitamente destinatari di tali sostegni.

Non sembra, quindi, dubbia l'intenzione di ridurre le provvidenze economiche in tale ambito, per sostituirle con un non meglio specificato sistema di servizi alla persona che dovrebbe essere gestito proprio da quegli enti locali che saranno destinatari di pesantissimi tagli alle proprie risorse da destinare anche a tale tipologie di interventi.

Peraltro, un aspetto più positivo (o meno negativo) è rappresentato dalla ricerca di una cosiddetta *welfare society*, che sarebbe rappresentata, secondo il legislatore, dal favorire il più possibile la libertà di scelta dell'utente e dal finanziare prioritariamente le iniziative e gli interventi sociali attuati sussidiariamente dal volontariato, da organizzazioni non lucrative di utilità sociale, da cooperative e altre imprese sociali ogni qual volta, rispetto agli altri interventi diretti, sussistano i requisiti di efficacia e di convenienza economica in considerazione dei risultati. In tale ambito si aprirebbero, quindi, molti spazi per organizzazioni quali l'Unione, che siano in grado (come spesso già fanno) di dimostrare che i loro servizi sono più efficienti di quelli gestiti dalla mano pubblica e più calati sulle effettive realtà dei diretti beneficiari.

Il progetto prevederebbe, quindi, una effettiva valorizzazione del terzo settore con riconoscimento di risorse finalizzate alla gestione di interventi in campo socio-assistenziale.

Ulteriore aspetto, non nuovo ed altrettanto controverso, sarebbe la creazione di una *social card* destinata ad acquisiti in esercizi convenzionati, assegnata ai comuni, i quali, a loro volta, sarebbero tenuti ad affidare alle organizzazioni non profit la gestione della carta stessa attraverso le proprie reti relazionali.

Pertanto, i principi sostanziali dell'intervento, da attuarsi entro due anni, sarebbero:

- nuovi indicatori atti ad individuare la corretta situazione economica dei singoli cittadini, con una particolare considerazione e valorizzazione del nucleo familiare (al posto

- dell'attuale ISEE) e del patrimonio dei beneficiari (art. 10, co. 1, lett. a);
- armonizzazione di tutti gli strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno, evitando duplicazioni e coinvolgendo tutti gli enti territoriali (art. 10, co. 1, lett. a e b);
  - istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza, da ripartire tra le regioni (art. 10, co. 1, lett. d), sulla base di parametri standardizzati che tengano conto della popolazione ivi residente, dell'età anagrafica della stessa e di alcuni fattori ambientali caratteristici (non meglio specificati e che si stenta a prevedere);
  - creazione di un sistema unitario di assistenza affidato sostanzialmente alle Regioni, chiamate a strutturare le forme di coordinamento e di intervento ritenute più idonee, con riferimento alla diffusione dell'assistenza domiciliare e dei finanziamenti necessari ad un inserimento sempre maggiore delle organizzazioni non profit in senso lato, in attuazione della sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118 Cost;
  - trasferimento ai comuni, singoli o associati, del sistema relativo alla carta acquisti (art. 10, co. 1, lett. e) con lo scopo di identificare i beneficiari in termini di prossimità agli enti erogatori, nonché di integrare le risorse pubbliche con una non meglio identificata "raccolta di erogazioni e benefici a carattere liberale".

Sulla base di tali principi, che lasciano più dubbi che certezze, i criteri di delega individuano nel complesso due attribuzioni fondamentali.

- I. Regioni e Comuni. Alle regioni viene riconosciuto il compito di strutturare il sistema dell'indennità sussidiaria di accompagnamento, integrandola nel sistema regionale dei servizi sanitari socio-sanitari e assistenziali. Ai comuni viene affidata la gestione della cosiddetta « carta degli acquisti », con il compito aggiuntivo di integrare le risorse pubbliche necessarie, nonché di affidare la gestione della stessa carta ad organizzazioni non lucrative.
- II. INPS. L'Istituto sarà l'agente generale pagatore dei contributi monetari diretti, qualora il sistema si orienti per questa forma di intervento, da esercitare in stretto coordinamento con le regioni e i comuni. Inoltre gestirà l'anagrafe generale di tutte le posizioni assistenziali, predisponendo allo scopo un apposito fascicolo elettronico delle persone beneficiarie e delle loro famiglie, al fine di aggiornare e verificare costantemente lo stato di bisogno e il complesso delle prestazioni rese.

In conclusione, un progetto con molte ombre e pochissime luci che rischia di aggredire sensibilmente i benefici conquistati dalla categoria delle persone con disabilità, senza compensare tale perdita con l'erogazione di concreti servizi individualizzati, unica opzione che meriterebbe di

essere presa in considerazione, ma solamente nella misura in cui fosse sostenuta da amministrazioni locali solide e dotate di adeguate risorse in termini finanziari e di personale specializzato, senza i quali tutto rimarrebbe sulla carta a solo danno delle persone disabili.

Per discutere di tale importantissimo argomento, si ricorda che si è riunito in apposita seduta straordinaria il Consiglio Nazionale dell'Unione che ha approvato all'unanimità un comunicato stampa che riassume perfettamente la posizione di tutta l'associazione e che si basa sui seguenti principi fondamentali:

- totale condivisione del contrasto al fenomeno della falsa invalidità, che, assorbendo indebitamente risorse finanziarie, non fa altro che nuocere a tutte le persone che soffrono di reali disabilità;
- riconoscimento della necessità di provvedere ad un riordino complessivo e ad una razionalizzazione dell'attuale disciplina concernente lo stato sociale, che siano, però, basati in ogni principio cardine, sul riconoscimento dei diritti soggettivi delle persone disabili, e non invece su forme, più o meno volontaristiche, di risposta al loro stato di bisogno, ovvero concepiti unicamente come ulteriore forma di contenimento della spesa pubblica che penalizzi doppiamente i disabili, prima come cittadini e poi come soggetti più deboli e a forte rischio di emarginazione;
- fermo e completo rigetto di qualsiasi norma che preveda la violazione, anche parziale, del principio dell'erogazione dell'indennità di accompagnamento al solo titolo della minorazione, quale espressione più alta dell'assioma contenuto nell'art. 38 della Costituzione e sulla base di quanto in più sedi sostenuto dai supremi organi giudicanti del nostro ordinamento, secondo i quali l'indennità di accompagnamento rappresenta un intervento assistenziale della collettività indirizzato non al mero sostentamento dei soggetti disabili, ma alla predisposizione di una misura riparatoria e compensativa, pur di natura pecuniaria, volta ad offrire sostegno ed aiuto solidale a chi soffre di gravissime menomazioni o particolari patologie, ed ha bisogno di assistenza continua per il compimento di atti quotidiani della vita che gli sono impediti, compresi quelli della cosiddetta vita sociale o di relazione;
- piena disponibilità a collaborare con le autorità governative per la istituzione di un tavolo di concertazione, volto a definire le linee guida di un riordino normativo dell'attuale disciplina socio-assistenziale, rifiutando con forza qualsiasi intervento attuato senza il coinvolgimento diretto dei rappresentanti delle persone disabili, in spregio ai principi ispiratori della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata dallo Stato italiano con legge 3 marzo 2009, n. 18.

Alla luce di quanto sopra, il Consiglio Nazionale dell'Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti, ha quindi deliberato all'unanimità di richiedere il ritiro del citato disegno di legge n. 4566, almeno per quanto concerne il capo II contenente le misure di riforma assistenziale, stabilendo contestualmente lo stato di agitazione a tempo indeterminato dell'intera categoria anche con forme di appoggio a manifestazioni di protesta decise in accordo con altre associazioni di persone disabili, ovvero organizzate da altri enti od organismi rappresentativi della società civile, fino a quando non sarà stata trovata una soluzione realmente rispettosa dei diritti di tutte le persone disabili, riconosciuti dalla Costituzione.

Sulla scorta di tale determinazione è stato dato inizio ad una serie di pressanti iniziative e manifestazioni di protesta.

Inoltre, nel corso della audizione presso la competente Commissione della Camera dei rappresentanti della FAND, fra cui anche l'Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti, è stata presentata una posizione condivisa da tutte le associazioni, secondo la quale le norme in questione preannunciano, più che una riforma, un taglio indiscriminato dei costi dell'assistenza sociale e soprattutto delle relative prestazioni economiche oggi previste a favore degli invalidi civili, dei ciechi e dei sordi e si pongono in linea consequenziale con i provvedimenti normativi che dal 2009 ad oggi hanno dato corpo ad una politica puramente compressiva se non repressiva in materia di disabilità.

L'obiettivo primario del raggiungimento del risultato di bilancio viene perseguito prescindendo sia dalla configurazione strutturale della riforma assistenziale che dal mantenimento di una tutela sostanziale nonché dalla conservazione dei diritti già acquisiti dai soggetti disabili.

A tal fine al Governo viene attribuito un mandato in bianco, in modo da avere piena libertà di smantellare l'intero sistema della invalidità civile e, quindi, di una parte essenziale del *welfare*, al solo scopo del raggiungimento degli obiettivi di riduzione della spesa.

Da tale punto di vista la delega risulta in evidente contrasto con l'articolo 76 della Costituzione. Tale norma, infatti, dispone che l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per un tempo limitato e per oggetti definiti. Invece, la proposta in esame delega il Governo al perseguimento del solo obiettivo di risparmio, senza indicare o indicando genericamente i principi e i limiti all'esercizio della potestà legislativa, omettendo l'individuazione degli istituti da rivisitare e il modello assistenziale da costruire.

Da questo quadro consegue un ulteriore profilo di illegittimità complessiva della delega che viola apertamente gli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione, in quanto incide sui diritti soggettivi dei disabili, fa venir meno il dovere dello Stato di prevedere e assicurare i mezzi adeguati per coloro

che sono in condizione di inabilità non assicura i diritti fondamentali della persona, mentre, di converso, accentua la situazione di disuguaglianza sociale.

Tutto ciò per non parlare del contrasto delle norme con i principi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, ratificata in Italia con legge n. 18 del 3 marzo 2009, ed in particolare degli articoli 3, 4 e 28 che rispettivamente prevedono come criteri cui lo Stato deve attenersi, il rispetto della dignità umana, la non discriminazione, le pari opportunità, il diritto ad un livello adeguato di vita, prevedendo sanzioni in caso di inadempienze o di adozione di politiche sociali in violazione degli stessi.

Si tratta di un grosso passo indietro rispetto al sistema previsto dalla legge quadro n.328/2000 e oltretutto presenta contraddittorietà interne evidenti che, in termini sostanziali, comporteranno solo una minore tutela dei disabili e la negazione di quelli che sono stati i diritti acquisiti in sessanta anni di lotta, a partire dal dopoguerra, e che fanno dell'Italia un paese all'avanguardia della legislazione sociale.

In ogni caso l'impianto di fondo della riforma risulta non sostenibile e inaccettabile.

Infatti, dall'esame di quelle poche e generiche enunciazioni di principio pare innanzitutto non potersi condividere il principio - ritenuto presupposto della riforma - della separazione del dovere fiscale rispetto a quello di assistenza sociale.

In sostanza si propone un sistema che fa venir meno tutte quelle forme di agevolazione fiscale che oggi si aggiungono alle prestazioni economiche e ai servizi sociali a favore dei disabili che vengono falsamente considerate come forme di privilegio e di ampliamento della spesa sociale non più sostenibili.

Invece non può revocarsi in dubbio che il diritto a ricevere dallo Stato e dagli Enti pubblici prestazioni e servizi sociali non esclude l'opportunità e la necessità delle esenzioni fiscali, totali o parziali, collegate all'acquisto di beni e servizi necessari per il soggetto disabile, anzi il favore fiscale costituisce una forma di completamento della tutela.

Si tratta di forme di tutela indiretta di soggetti che non si sottraggono ai doveri fiscali, ma che hanno bisogno di ricevere beni e servizi al minor costo possibile, perché necessari a superare le difficoltà connesse al loro stato di salute e alla loro condizione economica.

Parimenti non condivisibile è il principio del passaggio dal sistema delle contribuzioni economiche dirette a favore dei disabili a quello dell'erogazione di prestazioni sostitutive di servizi.

Innanzitutto, solo per ipotizzare un simile cambio di politica assistenziale, lo Stato avrebbe dovuto definire e garantire i livelli essenziali delle prestazioni sociali (LIVEAS) in modo da offrire pari dignità e tutela a tutti i soggetti sull'intero territorio nazionale. Inoltre, affidare agli Enti locali la gestione dei servizi sociali e contemporaneamente tagliare in misura sostanziale le risorse

necessarie alla relativa spesa, significa di fatto vanificare la possibilità di effettuare la prestazione dei medesimi servizi. Allo stesso modo, individuare nella famiglia e nelle organizzazioni con finalità sociali il punto di riferimento dell'offerta sussidiaria di servizi e poi eliminare il sostegno economico ai disabili e quindi alle loro famiglie, tagliare le agevolazioni fiscali, ridurre i contributi per il volontariato, significa solo enunciare un principio che nei fatti determinerà soltanto una minore tutela dei disabili che verranno a trovarsi senza sostegno economico e senza servizi, a totale carico delle famiglie quasi sempre in condizione di non poter sostenere la spesa per la necessaria assistenza.

Si tratta di contraddizioni fin troppo evidenti in un disegno che si propone lo scopo di riorganizzare l'assistenza sociale ma che evidenzia solo la volontà di ulteriormente penalizzare i soggetti più deboli. Il punto di partenza di questa stretta è stata la falsa convinzione che la spesa sociale assorbe risorse ingentissime, mentre in realtà è tra le più basse in Europa.

La verità invece è diversa: certamente è necessario intervenire per porre rimedio a sacche di abuso dei diritti e delle prestazioni riconosciute dallo Stato e dagli Enti locali, ma la "pulizia" indiscriminata, effettuata solo per esigenze di cassa, è cosa diversa e viola i principi della tutela delle persone che, a causa di menomazioni psichiche, fisiche o sensoriali, non sono in grado non soltanto di produrre reddito ma di accedere alle elementari forme di vita sociale.

La collettività deve farsi carico di questi problemi ed è assolutamente condivisibile che sia innanzitutto la famiglia a provvedere in tal senso. La cultura del nostro paese va in questa direzione: il disabile vuole e deve essere prioritariamente assistito da suo nucleo familiare e ad integrazione di quanto riceve dalla famiglia ha bisogno di servizi pubblici o di volontariato integrativi, capaci di assicurare i livelli essenziali di assistenza e forme paritarie di inclusione sociale.

L'intervento prioritario delle famiglie, adeguatamente sostenuto in termini economici e di servizi integrativi costituisce la formula migliore per garantire la tutela umana delle persone disabili e un effettivo risparmio di spesa.

La delega va in senso opposto a questi criteri perché, al di là delle enunciazioni di principio già di per se discutibili, taglia fondi alle famiglie, taglia fondi agli enti locali chiamati ad offrire servizi in sostituzione della contribuzione economica diretta, rinnega i principi che la legislazione e la tutela giurisdizionale connessa hanno posto a base del nostro Stato sociale.

Sulle specifiche questioni inerenti ai principi e ai criteri direttivi della delega, premessa l'adesione alla previsione dell'attribuzione all'INPS delle competenze relative alla erogazione dei contributi monetari assistenziali diretti e alla creazione dell'archivio elettronico dei beneficiari delle prestazioni assistenziali e con riserva di verificare il sistema del trasferimento ai Comuni della

“carta acquisti”, le associazioni federate nella FAND hanno, pertanto, rassegnato le seguenti specifiche considerazioni.

Revisione degli indicatori della situazione economica equivalente (ISEE).

È noto che il sistema degli indicatori della situazione economica equivalente (ISEE) - introdotto nel nostro ordinamento dall'articolo 1 del decreto legislativo 109/1998 allo scopo di individuare criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti - è costituito da una componente reddituale (ISR), da una componente patrimoniale (ISP) ed è reso confrontabile per le famiglie di diversa numerosità e caratteristiche mediante l'uso di una scale di equivalenza (SE).

Rispetto a tali criteri di calcolo per la determinazione dei diritti ai servizi socio-assistenziali la previsione della riforma che fa riferimento alla generica composizione del nucleo familiare avrebbe avuto necessità di ulteriore specificazione.

Il Governo, al fine di realizzare una riforma equa e seria dell'istituto, dovrebbe tener presente non soltanto il dato economico del nucleo familiare in cui vive un disabile ma della situazione lavorativa dei componenti (distanza dalla residenza, precarietà ecc.), degli oneri connessi all'assistenza del disabile e dei servizi pubblici offerti alla famiglia. La capacità di fornire assistenza cambia non solo in funzione del patrimonio e del reddito ma della tipologia di lavoro dei familiari, dei servizi offerti, delle situazioni locali di assistenza, della concreta possibilità di occuparsi del disabile, della tipologia e grado di disabilità.

Solo l'insieme di questi dati permette di fotografare l'effettiva situazione su cui calibrare la partecipazione economica del soggetto al costo dei servizi.

Riordino dei criteri di accesso alle prestazioni economiche assistenziali.

Si tratta di un capitolo dolente della riforma perché la finalità è quella di realizzare un risparmio di spesa riducendo il numero delle prestazioni economiche riconosciute ai soggetti che o non hanno alcuna capacità lavorativa o sono in condizioni di forte riduzione della stessa e quindi incapaci oggettivamente di produrre reddito.

La legge delega non indica i criteri di riordino, lasciando all'arbitrio dell'Esecutivo la individuazione dei presupposti per la loro concessione.

Innanzitutto sarebbe stato necessario premettere che il riordino ipotizzato non deve determinare la riduzione degli attuali trattamenti che costituiscono il livello minimo di assistenza economica per i disabili, anzi sarebbe stato necessario prevedere meccanismi di integrazione variabili a seconda delle condizioni familiari e sociali del disabile e delle forme di inclusione sociali esistenti e dei servizi messi a disposizione dello stesso.

Ancora, sarebbe stato opportuno ribadire la necessità dell'accelerazione della riforma del sistema

tabellare di valutazione dell'invalidità civile, con previsione di criteri interpretativi tali da garantire uniformità di giudizio su tutto il territorio nazionale, passo questo essenziale per una corretta individuazione dell'incidenza delle patologie sulla capacità lavorativa del disabile e per evitare disparità di giudizi come oggi accade nell'ambito delle stesse Commissioni di accertamento e verifica dell'invalidità civile.

Altro aspetto significativo è quello della individuazione della situazione reddituale e patrimoniale cui ancorare il diritto alla erogazione della prestazione. A tal proposito, per evitare la disparità interpretativa che oggi si verifica soprattutto ad opera della Magistratura del lavoro, sarebbe stato necessario ribadire che il reddito e la situazione patrimoniale di riferimento devono essere quelli personali e non del nucleo familiare.

Anzi, per rendere più adeguate le prestazioni ai casi singoli sarebbe stato necessario ancorare alla situazione economica personale la parte fissa e strutturale della provvidenza e determinare l'eventuale concessione di una indennità integrativa in relazione alla situazione economica del nucleo familiare, in modo da garantire effettivamente una uguaglianza sostanziale degli aventi diritto collegata alla diversità della situazione di partenza.

Non meno importante sarebbe stata la introduzione di una diversificazione dell'ammontare delle prestazioni tra coloro che versano in una situazione di inabilità totale e quindi non hanno alcuna capacità lavorativa residuale e di conseguenza di produzione di reddito e coloro che hanno una invalidità parziale e che sono collocabili astrattamente sul mercato del lavoro ed hanno bisogno di percorsi formativi.

Istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria di accompagnamento.

Si tratta del colpo più duro che la delega all'esame del Parlamento cerca di infliggere allo Stato sociale cancellando di fatto un istituto che ha costituito e costituisce l'asse portante della tutela minimale di tutte le persone non autosufficienti.

Il sistema ipotizzato è quello del passaggio dalla contribuzione diretta per coloro che sono non deambulanti, non autosufficienti e bisognosi di assistenza continuativa, ovvero ciechi assoluti, alla contribuzione eventuale operata dalle Regioni sulla base di un fondo per la non autosufficienza messo a loro disposizione, da utilizzare nei casi in cui i servizi socio-sanitari e socio-assistenziali offerti non risultino in grado di offrire una risposta adeguata alle esigenze dei soggetti non autosufficienti.

Si tratta di meccanismi di per sé non praticabili in assoluto.

Innanzitutto nella delega è insita una contraddizione tra il proclamato e sostenuto affidamento alle famiglie del disabile e il taglio del contributo di sostegno per le persone non autosufficienti che ne fanno parte.