

NUOVA

# PROPOSTA

n. 1/2  
2019

UNEBA

Unione nazionale  
istituzioni  
e iniziative  
di assistenza  
sociale

[www.uneba.org](http://www.uneba.org)

## Nelle fragili democrazie moderne i diritti umani affondano



**all'interno:**

**Obiettivi  
Uneba 2019**

**70 anni della Carta  
dei Diritti Umani**

**Legge  
Bilancio 2019**

# UNEBA: obiettivi 2019

**L**o scorso 23 dicembre il Servizio Sanitario Nazionale ha compiuto 40 anni. E' stata una fra le più grandi conquiste sociali dei cittadini italiani nel dopoguerra. Il SSN ha retto bene in questi decenni seppur con qualche differenza fra le diverse regioni. Ma la sostenibilità del sistema sarà garantita per il futuro?

Gli scenari prossimi venturi non fanno ben sperare per i seguenti motivi:

- la quota del PIL destinata alla sanità per il 2019 è pari al 6,4% (nel 2013 era del 7,1%). Dal 2010 si assiste ad una riduzione della spesa sanitaria di 0,1% del PIL ogni anno;
- con l'invecchiamento della popolazione avremo bisogno di più assistenza con meno risorse;
- l'introduzione di nuovi farmaci, alquanto costosi, potrebbe portarci ad un sistema sanitario "selettivo": non tutti possono essere curati;
- diminuiscono complessivamente le tutele pubbliche ed aumentano le risposte private.

L'assistenza sanitaria nel futuro sarà garantita solo in parte dal SSN e sempre più dalla sanità integrativa prevista dai contratti collettivi nazionali e dalla sanità individuale con polizze assicurative. Le preoccupazioni delle persone e delle famiglie sono destinate ad aumentare.

Anche il socio-sanitario-assistenziale, il nostro mondo, è a pieno titolo coinvolto negli scenari futuri. E i nostri enti devono acquisire consapevolezza delle difficoltà e attrezzarsi per affrontare le sfide del domani.

Non è più il tempo di operare da soli per affrontare e risol-

vere i problemi. Dobbiamo parlare fra di noi, confrontarci per superare insieme le difficoltà, trovare forme di collaborazione per ridurre gli sprechi, colloquiare di più fra piccoli e grandi enti.

Ecco perché nel promuovere i convegni nazionali Uneba nello scorso anno abbiamo posto fra gli obiettivi la necessità di fare rete, di conoscerci meglio, per migliorare tutti insieme e rendere più efficienti i servizi che offriamo. Nei convegni di Catania sui minori, di Milano sull'assistenza domiciliare e di Torino sulle disabilità si è consolidato un metodo di lavoro partecipato ed avviato un percorso di formazione di qualità che troverà sbocco nella costituzione dell'Università degli Enti del Terzo Settore. E proseguiremo, nel corso del 2019, con altre iniziative convegnistiche sempre su tematiche che interessano il nostro mondo.

L'Uneba tutta, in questi anni, ai vari livelli, ha seguito con particolare attenzione la legge di riforma del Terzo Settore e i relativi decreti delegati. Le decine di migliaia di enti interessati alla riforma non hanno ancora ben chiari i

tempi di applicazione e la loro configurazione futura. Siamo ancora nel periodo di incertezza per alcuni errori e dimenticanze attribuibili al precedente governo e per alcune gravi disattenzioni da parte dell'attuale governo. Emblematica è stata la vicenda dell'IRES sulla quale si è molto discusso. Come abbiamo fatto in questi mesi non mancherà il nostro apporto propositivo e costruttivo nelle interlocuzioni con il governo, con le commissioni e i gruppi parlamentari. Molto c'è ancora da fare sui decreti mancanti, per le correzioni a quelli già emanati, per le intese con le regioni e per i pareri della Commissione Europea.

Siamo e saremo, anche con il vademecum in corso di pubblicazione e gli esperti nelle diverse materie che troviamo sul nostro sito, a fianco dei nostri associati per consigliarli nelle scelte future.

Continua il confronto con le Organizzazioni Sindacali per il rinnovo del contratto collettivo nazionale.

Abbiamo rinnovato la veste tipografica di Nuova Proposta. Il nostro sito registra sempre più accessi ed è un prezioso strumento di informazione.

Il 2019 sarà un anno impegnativo per l'Uneba. Con l'impegno e la partecipazione di tutti raggiungeremo sicuramente risultati soddisfacenti.

**Franco Massi**  
*Presidente Uneba*



*La guida UNEBA sulla riforma del Terzo Settore per comprendere tutti gli aspetti giuridici, fiscali ed organizzativi introdotti dal nuovo Codice.*

## ISCRIZIONE AD UNEBA ANNO 2019

Su [www.uneba.org](http://www.uneba.org) nel link "iscrizione a Uneba 2019" ci sono tutte le indicazioni per effettuare l'iscrizione.

# “Vecchia” di 70 anni?

di Alessia Morici

*Eleanor Roosevelt, delegata USA all'Assemblea generale delle Nazioni Unite, mostra il manifesto della Dichiarazione universale dei diritti umani.*



**I**l 10 dicembre 2018 la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani ha compiuto 70 anni; nata a seguito delle atrocità perpetrate durante i due conflitti mondiali, essa definisce i diritti che spettano ad ogni essere umano in ogni luogo ed in ogni tempo. Tradotta in ben 370 lingue, la Dichiarazione ha ispirato le costituzioni di tutte le democrazie mondiali; fondata sul consenso di tutti gli Stati che l'hanno adottata, essa ancora oggi rappresenta lo strumento per eccellenza di cui i Governi si sono dotati per mantenere la pace nel mondo.

## **La difficile nascita della Dichiarazione**

Ci vollero 2 anni per elaborarla: stilare un elenco di diritti che fossero riconosciuti da tutti i paesi al di là delle differenze culturali, religiose e sociali non era impresa da poco; il diritto all'autodeterminazione dei popoli ad esempio, voluto dall'URSS, era osteggiato dalle potenze coloniali,

**L'indiscusso ruolo simbolico della “dichiarazione universale” necessita di una costante immersione nell'eterno divenire delle esigenze e delle relazioni umane. Il ruolo dei singoli cittadini, dei gruppi sociali, della scuola.**

così come i diritti delle donne dalle culture musulmane. Ir-risolta in molti paesi era poi la questione razziale. Le controversie si risolsero riducendo i diritti umani ad obiettivi di programma, principi ispiratori che non potevano però assurgere al ruolo di obblighi internazionali, come invece avrebbero voluto alcuni dei paesi coinvolti, tra cui quelli latino americani. Dopo molte contrattazioni, tagli e revisioni, finalmente, il 10 dicembre 1948, la Dichiarazione fu



presentata all'Assemblea delle Nazioni Unite. Votarono a favore 48 membri su 58, ma lo stesso John P. Humphrey, uno degli autori della prima bozza, la definì *il più elaborato cestino di carta straccia mai inventato*: quasi una previsione di come a distanza di 70 anni tanti dei 30 articoli allora sottoscritti vengano ancora oggi calpestati.

### Globalizzazione e crisi dei diritti umani

Repressione, pena di morte, conflitti, torture, pulizie etniche, stupri: questo il quadro impietoso delle violazioni dei diritti umani indagate nel Rapporto 2017-2018 *Rights today* di Amnesty International. A partire dalla cruenta campagna militare di pulizia etnica contro la popolazione Rohingya in Myanmar, innumerevoli sono i casi citati: Afghanistan e Siria negli ultimi 2 anni contano 71.000 decessi dovuti a conflitti armati, raddoppiando così Iraq e Yemen. Tra il 2017 e il 2018 in Africa, Asia e Medio Oriente, conflitti e torture hanno mietuto circa 193.000 vittime, mentre i Membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell'ONU (Usa, Russia, Cina, Gran Bretagna e Francia), i "garanti della pace", sono tra i primi rifornitori di armi al mondo. Il rapporto passa in ricognizione 159 Paesi: Stati molto diversi tra loro, ma che sul tema della violazione dei diritti umani hanno inquietanti punti in comune; è l'effetto perverso della globalizzazione che oltre ad omologare culture, economie, stili di vita, globalizza anche i principi di disuguaglianza. Un processo nato con la fine della guerra fredda quando un enorme equivoco storico ha reso equivalenti il concetto di Democrazia e quello di Capitalismo, per cui globalizzare il mercato significava esportare libertà. In

pochi anni questo ha portato ad un accrescimento vertiginoso delle disuguaglianze sociali: oggi l'1% della popolazione possiede la stessa ricchezza del rimanente 99%, mentre 3 miliardi di persone vivono con meno di 2,5 dollari al giorno. Il 10% della popolazione è sempre più ricca a fronte di 870 milioni di persone mal nutrite, 2 miliardi e 800 milioni di persone che vivono in condizioni igieniche insalubri e 1,2 miliardi prive di acqua potabile; 500 milioni di persone sono colpite da guerre o disastri naturali e la maggior parte di loro a breve sarà costretta a migrare, ma senza un luogo in cui approdare, perché la *crisi globale dei rifugiati*, come la definisce il Rapporto, è affrontata ovunque con muri e chiusure: i migranti, i cui corpi sono la testimonianza di decine di diritti violati, da persone da tutelare diventano nemici, una minaccia al nostro diritto alla sicurezza ed al benessere. Ne sono prova gli abusi subiti dai migranti messicani alla frontiera con gli U.S.A. o quelli subiti dai rifugiati in Libia, con la piena collaborazione dei *leader* europei. La stessa Italia è accusata da Amnesty di supportare la Libia per i centri di detenzione, dove tortura e maltrattamenti sono all'ordine del giorno; di aver varato un codice di condotta illegittimo imposto alle ONG che si occupano di salvataggi in mare e di aver lasciato irrisolto il problema delle condizioni inumane degli *hotspot*.

Quello stesso mondo che nel '900 aveva scelto la via dei diritti come prassi politica, all'alba del 2000 sterzando bruscamente e alla cultura della pace inizia a sostituire l'ideologia dello stato d'emergenza permanente, in cui il "diverso" è il nemico principale. Un nemico costruito *ad hoc* per legittimare, in nome del diritto alla sicurezza di pochi, la revoca

di altri diritti fondamentali: non solo la libertà di movimento, ma anche quella di pensiero. Effetto collaterale dello stato d'emergenza è infatti la criminalizzazione del dissenso: Turchia, Cina, Russia, Angola, Ciad, Repubblica Democratica del Congo, Sierra Leone, Togo, Uganda, Venezuela, ovunque le libertà civili sono gravemente ristrette ed anche nei paesi europei, a 70 anni dalla Dichiarazione, sottolinea Amnesty, *non possiamo dare per scontato il fatto di poterci riunire per protestare o per criticare i nostri governi...*

### **Dai diritti umani alle pratiche umanitarie**

Diritti sanciti e poi negati, diritti che prevalgono, si contraddicono o si delegittimano reciprocamente: è il concetto stesso di diritto ad essere storicamente foriero di ambiguità. Significativa la polemica esplosa nel corso della II conferenza delle Nazioni Unite (Vienna, 1993), in cui parte dei paesi asiatici polemizzarono contro la connotazione marcatamente occidentale dei diritti umani, rivendicando valori specificatamente asiatici come l'ordine, la coesione sociale e la priorità degli interessi della comunità rispetto al singolo, valori poco compatibili con l'individualismo occidentale e in nome dei quali si giustificavano limiti nell'esercizio della democrazia. Il fatto è che i diritti umani sono il prodotto di un modello culturale egemone: quello delle potenze occidentali del '900 e il loro riconoscimento in altri sistemi culturali o in epoche diverse non può essere dato per scontato. Il sistema colonialista prima (nel 1948 quasi l'intera Africa e gran parte dell'Asia erano rappresentate dalle potenze coloniali) e quello neo colonialista

poi, pongono ancora oggi delle ombre sulla spontaneità dell'adesione alla Dichiarazione di molti dei paesi non occidentali. Questa strada ci conduce però verso un'aporia: imporre il diritto di uno sui diritti di tutti è un abuso, ma togliere legittimità al processo di costruzione di un sistema di valori comune sarebbe pericoloso per il mondo intero. La Dichiarazione, in questo senso, riveste un ruolo simbolico potentissimo, ma la sua debolezza sta proprio nella sua pretesa universalistica, che relega i diritti al di fuori dello spazio e del tempo. I diritti umani non sono mai dati una volta per tutte, ma vanno costantemente tradotti, declinati e ridefiniti, attraverso una prassi continua di scambio tra persone, generazioni, culture, affinché siano capaci di individuare, di contestare in contestato, la via da seguire per perseguire maggiore giustizia e uguaglianza. Non più astratti principi teorici, i diritti umani, per potersi invernare nella quotidianità delle persone, devono trasformarsi in pratiche umanitarie capaci di promuovere in ogni dove la cultura del dialogo, della solidarietà, della partecipazione e condivisione: un processo possibile solo ripartendo dal basso, dal coinvolgimento dei cittadini, della società civile, degli spazi educativi. In questo senso la scuola, luogo per eccellenza di confronto intergenerazionale ed interculturale, gioca un ruolo di sperimentazione fondamentale. Essa è il luogo dove la cultura dei diritti umani può essere costantemente analizzata, ridiscussa, reinterpretata, ma soprattutto "praticata", entrando trasversalmente in tutte le materie curriculari, nei processi di costruzione di professionalità, saperi e competenze ed educare così gli adulti di domani ad un comune senso di appartenenza all'umanità.

*Aula dell'Assemblea delle Nazioni Unite.*



# Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza

di Giovanni Santone

**I**l tema dei diritti dell'infanzia e della adolescenza è sempre attuale. Se ne parla spesso. I politici sembrano abbiano un certo interesse, dimenticando però, il più delle volte, il contesto di norme e impegni già assunti ai vari livelli (mondiale, europeo, oltre che nazionale, regionale e locale).

E' recente il dibattito suscitato da proposte di cambiamento di norme nell'*area famiglia e minori* (proponente l'on. Pillon) che sono considerate, anche da alcuni membri della stessa maggioranza, come un privilegio per i genitori a scapito dei figli minori, come avverrebbe se la proposta venisse approvata dal Parlamento: si introdurrebbe infatti una suddivisione paritetica dei tempi di permanenza del figlio presso ciascun genitore che potrebbe non corrispondere all'interesse del minore.

Prendo spunto da questa iniziativa, che privilegia gli interessi dei genitori separati a scapito dei figli, per sottolineare che sul tema "diritti dell'infanzia e l'adolescenza" non mi pare che la politica manifesti l'interesse a dare una risposta globale. Al riguardo fa riflettere il poco coraggio che si è manifestato, anche in tempi recenti, sul tema della cittadinanza ai bambini stranieri, che spesso peraltro mostrano di conoscere la nostra lingua, la nostra storia o addirittura il dialetto, come è successo, con sorpresa di molti, in occasione del concorso che la Regione del Veneto ha indetto qualche anno fa sull'identità veneta, vinto con una rappresentazione teatrale di scolari a maggioranza stranieri (v. articolo "Protagonisti del nostro futuro ... i bambini" in NUOVA PROPOSTA n. 9-10 del 2013).

Un'ulteriore riflessione va fatta per ricordare occasioni di dibattito nelle quali si è dato spazio per riassumere gli indirizzi, ai vari livelli, di organismi che hanno dato indicazioni e norme cogenti, che non sempre hanno trovato concreta e piena attuazione.

Spesso si ignora il ruolo che ha la stampa nel mettere in evidenza **la poca attenzione ai bambini figli di stranieri**, dimenticando quello che la nostra Costituzione ha affermato, **agli articoli 2 e 3, oltre alla pari dignità di tutti i cittadini, i diritti inviolabili dell'uomo, escludendo quindi ogni tipo di limitazione.**

Se si vuole mantenere l'interesse su questo delicato tema

**Alcune riflessioni a margine dei settanta anni dalla "Dichiarazione universale ONU dei diritti umani".**

dei diritti dei minori vale la pena ricordare anche alcuni punti toccati negli articoli pubblicati nei vari numeri di *NUOVA PROPOSTA*, a cominciare dal dibattito sviluppato in occasione dei venti anni della *Convenzione ONU sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza*, approvata il 20 novembre 1989 e ratificata dall'Italia con legge 27 maggio 1991 n.176. In proposito va ricordato che il relativo dibattito trovò momenti di grande interesse a livello dei consigli comunali, come – ad esempio – nel Comune di Padova dove ebbero attento ascolto le informazioni di esperti italiani e di autorevoli rappresentanti stranieri, ma soprattutto i messaggi che i ragazzi di alcune scuole fornirono su un progetto, denominato. "Il futuro siamo noi". Sarebbe interessante conoscerne gli eventuali sviluppi, ma anche proiettare l'idea per iniziative del prossimo decennio, rileggendo il materiale prodotto e ampiamente riportato da *NUOVA PROPOSTA* n.1/2010.



Se ripercorriamo le pagine che riassumono il dibattito e i risultati di quell'evento, ci accorgiamo che ci sono ancora oggi discrepanze nella realtà rispetto alla equiparazione dei figli e purtroppo è sempre attuale, almeno in alcune situazioni, quello che nel lontano 1946, prima ancora dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, **Eduardo de Filippo faceva dire a Filumena Marturano nell'omonima commedia: "i figli sono figli e sono tutti eguali"**.

Ci perdonino gli eventuali lettori se sull'argomento bambini citiamo ancora Padova. Il riferimento è all'apposito **Centro Diritti Umani** che ha fatto propria la **Dichiarazione Universale** approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Merita di essere citato l'**art. 2**, che afferma che **"a ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà... senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di colore, di sesso, di lingua, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale e sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione"**. Per molti, non sarebbe superflua una rilettura di tale testo, anche con riferimento a quanto sottolineato dall'**art. 3** sull'**"interesse superiore del fanciullo"**, quale titolare di tutti i diritti umani e non soltanto come oggetto di tutela.

Inoltre, per fare riferimento alle deliberazioni di organismi internazionali è bene ricordare che il richiamo alla Convenzione ONU, sulla **titolarità dei bambini come soggetti autentici di diritti umani**, è stato oggetto dell'**Appello di Ginevra del 4 giugno 2009** pubblicato sempre su NUOVA PROPOSTA n.1/2010. **Eguale attenzione è stata riservata, nell'occasione, dal Consiglio d'Europa**, che ha richiamato le istituzioni nazionali e locali a non dimenticare i diritti dei bambini come diritti umani e di tutti. A questo punto viene da domandarsi: cosa succede nella nostra Italia, che ha approvato e ratificato le citate convenzioni internazionali? Non sono certo proposte accettabili quelle del tipo citato all'inizio di queste riflessioni.

Un altro esempio di distinzione tra i figli è quello dei bam-

bini nati da incesto per i quali nella procedura per il riconoscimento è richiesto l'intervento del giudice. E suscita perplessità il provvedimento della Regione del Veneto che pone limiti alla fruizione dei **servizi alle famiglie provenienti da altre regioni e agli stranieri**. Questo contrasta con quanto ricordato nelle note sugli indirizzi di organismi internazionali e nella Costituzione. In concreto succede spesso che nei servizi erogati torna a prevalere un differente atteggiamento negli stanziamenti in bilancio e nella erogazione delle risorse, mentre sono importanti *tempestività* (ci sono bisogni che non possono attendere) e *flessibilità*, il che vuol dire adeguare gli interventi alle priorità, senza distinzioni.

Infine torniamo a riflettere sulla legge nazionale n.149/2001: tale legge è ammirevole nei principi, quando afferma che "il minore ha diritto di crescere ed essere educato nell'ambito della propria famiglia" e prosegue "senza distinzione di sesso, di etnia, di età, di lingua, di religione...". E se la famiglia non è in grado, le alternative sono "adozione, affidamento familiare, comunità di tipo familiare". Tutto bene e in linea con gli indirizzi di organismi richiamati in queste note. E leggiamo il seguito: **il minore ha diritto a rimanere nella propria famiglia, che, nel caso di difficoltà, va sostenuta dallo Stato, dalla Regione e dal Comune, che intervengono in base alle disponibilità finanziarie**. Breve commento: parlare di diritto è una bella affermazione, ma in questo caso è vuoto di contenuti, in quanto manca la certezza del soggetto (unico) che avrebbe il dovere di provvedere e soprattutto manca la certezza delle risorse finanziarie.

A titolo di conclusione formulo un suggerimento: i diritti dei minori potrebbero essere oggetto di discussione e di proposta a livello europeo, considerando anche la Strategia del Consiglio d'Europa sui diritti dei minori (2016-2021); dibattito nel quale andrebbero coinvolti anche gli enti di volontariato e del terzo settore impegnati nei servizi per i minori.



# Relazioni non pericolose

di Tommaso Bisagno

**I**l primo passo dello stare insieme degli esseri umani resta ancora la prima risposta ai loro bisogni.

E ancora di più questo vale per le persone con disabilità, che prima e più di quelle senza disabilità vivono la dimensione della fragilità. Cioè dell'aver bisogno di qualcun altro.

Lo ha ribadito **“Disabilità, fragilità, vulnerabilità, qualità della vita”**, convegno nazionale organizzato da Uneba assieme a Uneba Piemonte, Scuola Superiore di Scienze dell'Educazione San Giovanni Bosco e all'Istituto Universitario Salesiano Rebaudengo che lo ha ospitato a **Torino il 22 e 23 novembre 2018**, con più di 250 persone ad assistere alla due giorni di lavoro.

“La qualità della vita per una persona con disabilità, ma pure per tutti noi, è direttamente proporzionale alla qualità delle relazioni umane e umanizzanti che viviamo. Visto che nasciamo nella fragilità, la qualità della vita dipende dalla qualità della cura che reciprocamente siamo in grado di regalarci”. Lo ha detto don Marco Bove, presidente Fondazione Istituto Sacra Famiglia, in chiusura del convegno. E' stata l'ultima voce di un coro concorde di voci, tutte a ribadire l'importanza vitale della relazione.

Don **Mario Llanos** della Pontificia Università Salesiana, nel suo intervento **“L'empatia, cuore di ogni forma di aiuto”**, ha sottolineato ad esempio che “La ‘liquidità’ della modernità di cui parla Zygmunt Bauman affligge anche la relazione con le persone con disabilità: ma con loro non serve una relazione ‘liquida’ bensì una relazione diretta, impegnata, vincolante. Umana ed umanizzatrice. La società intera deve imparare l'arte di cogliere i bisogni di chi è in situazione sfavorevole. L'empatia è la chiave di una nuova costruzione sociale sulla disabilità, e ogni operatore sociale deve essere empatico”.

**Fratel Ernesto Gada** del Cottolengo di Mappano, in precedenza, aveva ribaltato il punto di vista: non guardare a cosa diamo alle persone con grave disabilità, ma a cosa riceviamo. Ad esempio, dedicandoci a loro impariamo l'empatia; ad esempio diventiamo sempre più bravi nella cura, perché sappiamo riconoscere il dolore nella persona in base a una mimica, una ruga. Ad esempio, nota

Gada, l'incontro con la persona con disabilità stimola la ricerca di senso del limite: ci pone di fronte al senso degli eventi, e ci obbliga a dare una risposta.

La relazione, per sua stessa natura, è unica e non replicabile.

Per dirla con le parole di don **Enzo Barbante** della Fondazione Don Gnocchi “non basta più la sola centralità della persona, ma ci deve essere l'attenzione alla singolarità della persona”. “Noi operatori – ha aggiunto poco dopo suor Liviana Trambajoli del Cottolengo, già applauditissima relatrice al congresso Uneba di Padova nel 2017- possiamo essere mediatori tra chi ci presenta sogni e bisogni, e la loro realizzazione. Dobbiamo vedere la realtà attraverso i loro occhi”.

“Il primo problema – ha dichiarato **Virginio Marchesi** di Uneba in un'intervista a Luciano Moia di Avvenire in occasione del convegno - è interpretare le reali esigenze delle persone con disabilità, la cui domanda è cambiata radicalmente. C'è l'esigenza di un rispetto della soggettività per rispondere al meglio alle diverse forme di disabilità”.

**Virginio Bebbler**, di Aris, ha sottolineato che non basta curare, ma bisogna anche prendersi cura, e prendersi cura non solo delle persone, ma pure delle comunità.

“Per trasformare la fragilità da costo a risorsa dobbiamo puntare sulla persona fragile di cui ci prendiamo cura e renderla protagonista del suo percorso assistenziale”.

Oltre alle relazioni con le persone con disabilità, contano anche le relazioni tra le persone che si dedicano a loro. Non foss'altro che perché una mancata efficienza delle relazioni porta dei costi imprevedibili ai servizi sociosanitari, come ha rilevato nel suo intervento **Valentina Blandi** del Consorzio Zenit. La cura delle relazioni diventa quindi un modo per rendere più efficiente il servizio.

E quindi anche ridurre il carico di impegni “burocratici” dell'operatore, lasciandogli spazio per dedicarsi maggiormente alle relazioni, può servire, in ultima analisi, a rendere più efficiente il servizio.

Uno scossone ed una possente carica di motivazione a chi per lavoro ogni giorno si occupa dei più fragili e del-



le persone con disabilità in particolare, è arrivato dagli ultimi due interventi della prima giornata di convegno. **Alberto Fontana**, presidente del Centro clinico Nemo, centro ad alta specializzazione per il trattamento delle malattie neuromuscolari, dalla sua condizione di persona con disabilità ha chiesto che l'incontro con il professionista, per chi è come lui, sia davvero un momento di co-

noscenza reale tra due persone. “Il vostro bene è anche il nostro”, ha concluso, rivolgendosi alla platea.

**Simone Olianti** della Scuola San Giovanni Bosco, infine ha lasciato a chi lavora al fianco di chi è fragile un concetto tanto entusiasmante quanto impegnativo: l'attenzione e il prendersi cura sono la forma più alta di amore.

A pochi giorni dal termine del convegno è arrivata la ricorrenza del 3 dicembre, Giornata Internazionale delle Persone con Disabilità. Su [www.uneba.org](http://www.uneba.org) ha presentato in materia una breve riflessione il presidente della Commissione disabili di Uneba Lombardia **Francesco Chiodaroli**.

“Il convegno nazionale di Uneba – scrive Chiodaroli il 3 dicembre- è stato dedicato proprio alla riflessione su come si possa garantire una vita di qualità anche alle persone che non abbiano piene autonomie. Si è tanto parlato della necessità della formazione scientifica e sugli approcci *evidence based*, ma anche e soprattutto della necessità della formazione umana, unica garanzia per non dimenticare il fine ultimo del nostro agire, quello di riconoscere sempre la dignità della persona anche in condizioni di fragilità.

E' bello pensare che questa Giornata assuma la connotazione di una riflessione sul valore che le persone fragili portano alla nostra società”.

Su [www.uneba.org/tag/convegno-torino](http://www.uneba.org/tag/convegno-torino) si possono trovare alcuni materiali di approfondimento sul convegno. Anzitutto le slide di “Autismo e neurosviluppo”, relazione di **Antonio Narzisi** dell'Ircs Stella Maris, “La disabilità in età pediatrica”, relazione di **Alberto Villani** della Società Italiana di Pediatria e della citata relazione di **Valentina Blandi**. Poi le brevi video interviste a don **Marco Bove** su disabilità e qualità della vita, **Virginio Marchesi** sui servizi per la grave disabilità in Italia, **Giuseppe Grigoni** di Uneba Liguria sul tema della motivazione come fattore strategico del lavoro con le persone con disabilità, di cui anche l'organizzazione deve prendersi cura.

Altri video presentano, infine, buone pratiche di enti Uneba: la presa in carico dei soggetti autistici a Palermo con **Caterina Costa** di Nuova Sair; “Dall'abitare al vivere, vita autonoma indipendente, sostegno alla domiciliarità” con **Costanza Ciarlantini** di Cante di Montevecchio; il coaching nei periodi di mutamento nei servizi sociosanitari con **Mariantonia Tedoldi** e **Cinzia Conconi** di Fondazione Istituto Sacra Famiglia.

## Al via il progetto dell'Università degli Enti del Terzo Settore

**I**l convegno nazionale di Uneba a Torino segna anche la nascita dell'alleanza che il Terzo Settore propone ad Università ed Enti Locali.

Il progetto “Università degli Enti del Terzo Settore” promuoverà borse di ricerca e percorsi universitari internazionali, anche personalizzati, per dare una formazione universitaria a manager o operatori del Terzo Settore e per l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali.

Stretta sarà la collaborazione con fondazioni, associazioni e imprese sociali associate ad Uneba, che potranno ospitare laboratori di ricerca-intervento dell'Università e valorizzare sperimentazioni già attive sul territorio. L'obiettivo finale è sviluppare un nuovo welfare, che coinvolga le comunità e in particolare includa i più fragili, dalle persone con disabilità ai giovani.

A novembre scorso Uneba ha organizzato un primo tavolo di lavoro sul progetto, con la partecipazione di una ventina di enti associati. Dalla primavera del 2019 l'Università si darà forma di consorzio e inizierà a mettersi in relazione con i diversi istituti. Si aprirà un dibattito per definire obiettivi e finalità della ricerca.

Questa Università potrà aiutare gli enti dell'Uneba a svolgere la propria missione e al contempo contribuire all'innovazione, in continuità con l'impegno formativo e di confronto che avviene già con i convegni di Uneba.

Pur non gestendo direttamente l'iniziativa, Uneba darà tutto il contributo necessario, ha promesso il presidente Massi.

# Un collaboratore geniale

## Come riorganizzare efficientemente i servizi che promuovono la salute

di Valentina Blandi

**P**er capire se la cura delle relazioni umane possa essere al centro di un sistema sanitario e socio-sanitario efficiente, bisogna prima di tutto chiedersi se l'attuale definizione di efficienza vada bene per valutare servizi aventi come scopola promozione della salute. Nella letteratura economica si parla di efficienza quando si minimizza l'uso delle risorse necessarie a raggiungere un certo scopo. Questa definizione è felicemente applicata nella produzione di automobili, computer, servizi bancari e logistici, ma è adatta a valutare la bontà dei nostri servizi? Siamo sicuri infatti di poter minimizzare risorse il cui uso di fatto dipende non solo dalla tecnologia adottata ma anche dal modo in cui coinvolgiamo l'utente nella promozione della sua salute? I servizi sanitari e socio-sanitari, a differenza degli altri servizi, sono per natura co-prodotti con il paziente: senza la sua presenza fisica, le sue energie, la sua disponibilità, attenzione e volontà, nessun professionista potrà mai promuovere la salute di un paziente. In particolare, se il professionista non è capace di ottenere la collaborazione dell'utente si creano dei *costi di produzione inaspettati* che, essendo *inaspettati*, per natura non possono essere minimizzati, come vorrebbe la definizione tradizionale di efficienza. Questi costi, oggettivi e misurabili, sono legati all'unicità delle relazioni che si instaurano in un determinato tempo e luogo nel corso dei servizi:

1. sono *diretti* quelli legati ad una relazione non cooperativa con l'utente: questi rifiuta la terapia, danneggia persone e cose, fa causa al professionista e/o all'organizzazione perché ritiene di aver subito un danno o sente di essere stato maltrattato;
2. sono costi *indiretti* quelli che nascono nel rapporto tra il professionista e l'organizzazione che gestisce i servizi: il lavoratore incapace di relazionarsi con utenti difficili incolpa l'organizzazione di non fornirgli supporto, peggiora il clima organizzativo, prende spesso

Il presente contributo, riconoscendo l'utente come fondamentale co-produttore dei servizi che promuovono la salute, afferma che l'efficienza produttiva dipende non solo dalla minimizzazione delle risorse impiegate ma anche dal modo in cui ogni utente è coinvolto nel servizio, che può generare costi di produzione inaspettati (es. danni, errori, denunce). Un'analisi critica dell'attuale modello di erogazione dei servizi mostra come la cura delle singole relazioni sia considerato un problema residuale e presenta un modello che per la prima volta cerca di mettere al centro la relazione con l'utente in modo efficiente.

ore di malattia e infortunio e fa causa all'organizzazione se sente di aver subito un'ingiustizia.

Questi costi, per quanto incidano pesantemente sulla sostenibilità economica di ogni organizzazione, non sono considerati attualmente come una fondamentale fonte di inefficienza. Il nostro sistema, fedele al vecchio concetto di efficienza, non si preoccupa di ridurre nel tempo questi costi promuovendo la cura delle singole, specifiche relazioni, ma è orientato principalmente a minimizzare i rischi e i relativi costi di una relazione con un utente tipo. Conseguentemente, l'approccio usato nell'erogazione dei servizi è incentrato più sul controllo della qualità che sulla qualità. Il percorso assistenziale è fatto di processi strettamente sequenziali il cui obiettivo non è la promozione della salute (*outcome*), ma la fluente implementazione di ogni fase del processo (*output*) che implica principalmente evitare i fattori di rischio. I percorsi assistenziali definiti 'personalizzati' sono in realtà combinazioni modulari di servizi standardizzati (Meyer et al. 2007; de Block et al. 2009, 2010; Vahatalo, 2016) che hanno un andamento ciclico divisibile in tre fasi: nella prima fase (di *specificazione a priori*) l'utente fornisce informazioni standardizzate (ad esempio attraverso la compilazione di un questionario) che consentono di costruire un primo

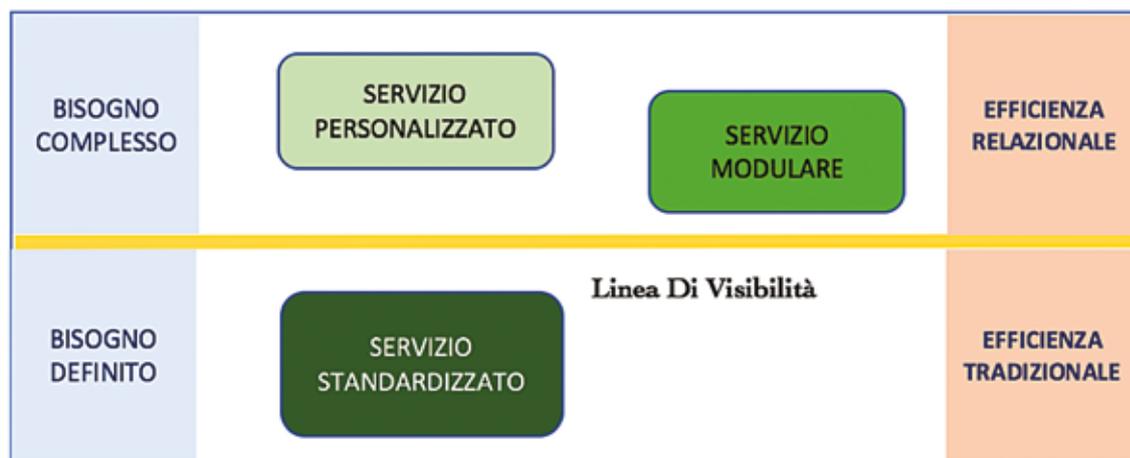
generico pacchetto di servizi; nella seconda fase (*adattamento sul campo*) il pacchetto viene adattato grazie ad una valutazione più in profondità dei bisogni; la terza fase (*offerta continuativa*) permane finché non cambia qualcosa nelle condizioni di salute del paziente richiedendo di nuovo l'attivazione delle fasi 2 e 3 (de Block et al. 2010). Questo approccio genera relazioni umane molto limitate e scandite da protocolli, regole, procedure, linee standard di comunicazione che devono assicurare la riuscita del servizio. Invece di promuovere la cura delle relazioni fin dal loro inizio (e così evitare l'insorgenza dei costi di produzione inaspettati) affida al mondo assicurativo la gestione del rischio di relazioni finite male. Eppure anche i premi assicurativi sono in costante aumento: tre studi americani (Brennan et al. 1991; Studdert et al. 2000; Stevenson and Studdert, 2003): mostrano che la maggior parte delle denunce da parte degli utenti negli Stati Uniti è dovuto non a ragioni di oggettiva negligenza, ma a ferite psicologiche e stress emotivo. In altri termini, l'attuale approccio all'erogazione dei servizi, fedele al vecchio concetto di efficienza, tratta la cura delle relazioni come un problema residuale, per realtà ricche con utenti ben paganti, non come un problema centrale di efficienza per ogni organizzazione.

### Quale efficienza?

Come è possibile promuovere un'efficienza, che potremmo definire *relazionale*, e allo stesso tempo garantire la classica efficienza produttiva? Una possibile strategia che qui propongo è di organizzare i servizi a partire da un'analisi attenta dei bisogni dell'utente per capire quali di questi sono necessariamente co-prodotti con l'utente perché promuovono direttamente la salute e quali invece siano accessori e possano essere prodotti escludendo l'utente. Ispirandomi alla tecnica *blueprinting* sviluppata da Shostack negli anni 80 (Shostack, 1982, 1984, 1987), pos-

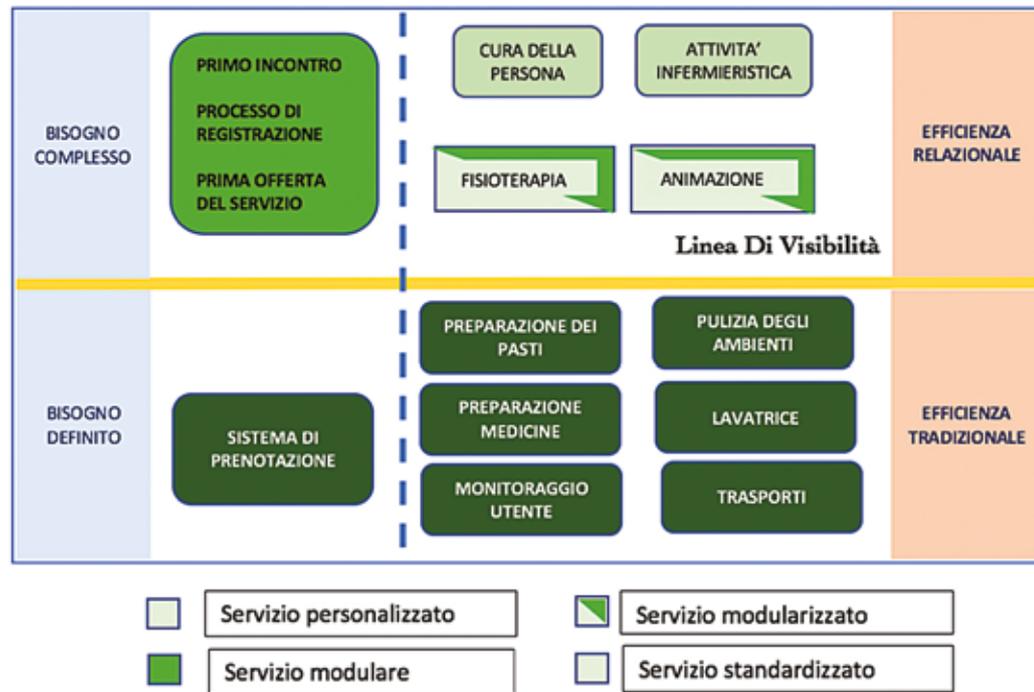
siamo usare la linea di visibilità per separare le due tipologie di servizio (vedi figura 1). Mentre i servizi sopra la linea di visibilità (*onstage*) devono essere personalizzati perché mirano a soddisfare il bisogno di salute dell'utente e quindi sono fonte di efficienza relazionale, i servizi nel backstage devono essere il più possibile standardizzati perché soddisfano bisogni accessori e ben definiti e quindi sono esclusivamente fonte di efficienza produttiva in senso tradizionale. La figura 2 mostra un'applicazione dell'approccio *blueprinting* all'organizzazione di servizi in RSA: la cura della persona, l'attività infermieristica, la fisioterapia, l'animazione devono essere personalizzati perché sono essenzialmente co-prodotti con l'utente che deve essere motivato a co-produrla. Al contrario, la preparazione delle medicine, dei pasti, il monitoraggio dell'utente e la pulizia degli ambienti non richiedono la partecipazione attiva dell'utente, che quindi è efficientemente escluso dal processo produttivo. A differenza del percorso assistenziale utilizzato oggi (quello ciclico), questo è progressivamente orientato a raggiungere e mantenere la personalizzazione del servizio nel tempo. Al momento dell'accesso, necessariamente le informazioni che l'utente può dare sono standardizzate e servono per costruire una prima offerta di servizio. Tuttavia, durante le attività giornaliere e settimanali, la relazione con gli operatori è orientata a coinvolgere l'utente attraverso un processo di adattamento reciproco, che richiede al professionista il possesso di competenze relazionali e capacità di giudizio. Le due tipologie di servizio devono essere organizzate e gestite in modo molto diverso. In particolare, un'efficiente gestione dei servizi *onstage* richiede che il rapporto tra i lavoratori sia sufficientemente flessibile da consentire ad ogni cliente di essere soddisfatto nei piccoli aspetti della vita quotidiana (ad esempio ricevere attenzioni in più da parte del professionista con cui ha affinità, dormire un po' di più, sentirsi utile in alcune attività ecc.). Per

Figura 1 – *Blueprinting service design per un'efficiente gestione dei bisogni complessi*



Fonte: contributo dell'Autore

Figura 2 – Blueprinting service design applicato in Residenze Socio Assistenziali



Fonte: contributo dell'Autore

questo è fondamentale, per motivi di efficienza, un'organizzazione che concretamente:

1. investa nella formazione di competenze relazionali dei lavoratori sia con gli utenti che tra colleghi;
2. promuova, dove possibile, la partecipazione dei lavoratori alla definizione, programmazione e gestione dei servizi ad esempio supportando la creazione di gruppi tematici per affrontare i problemi esistenti (relativamente alla gestione dei rapporti con particolari utenti o lavoratori) o per sviluppare nuove strategie di lavoro (una riorganizzazione dei servizi più efficace, nuove attività di formazione o di animazione), ma anche supportando una sempre maggiore autogestione nella definizione delle singole attività da svolgere;
3. investa in tecnologie e in sistemi informatici che non aumentino il controllo sul lavoro, ma che anzi liberino l'attenzione degli operatori dagli adempimenti formali e burocratici e consentano di prendersi cura delle relazioni.

La ricerca empirica è ancora all'inizio ma già un primo studio mostra come organizzazioni comparabili tra loro abbiano risultati estremamente diversi a livello di costi inaspettati a seconda del modo in cui le relazioni umane sono gestite. Se prendiamo come costi inaspettati le assenze per malattia, vediamo che l'organizzazione che ha fortemente investito in partecipazione e formazione ha ricevuto dai lavoratori una valutazione molto positiva del clima organizzativo e presenta nel corso di 5 anni un livello molto

basso di assenze per malattia; al contrario l'organizzazione che ha puntato principalmente sulla standardizzazione dei processi, ha ricevuto una valutazione negativa del clima e presenta un livello molto alto di assenze per malattie.

In conclusione, per quanto il nostro sistema cerchi di incasellare, controllare e creare confini alla relazione con l'utente, non può neutralizzare l'unicità di ogni relazione: l'utente è un fondamentale co-produttore dei servizi che promuovono la salute e, come tale, crea incertezza e potenziali costi per le organizzazioni. È importante quindi fare una scelta. Possiamo continuare a sostenere un sistema che affonda le sue radici nel modello fordista, che predica la minimizzazione dei rischi attraverso la standardizzazione completa dei processi, che preferisce affidare il rischio di relazioni rovinate alle assicurazioni piuttosto che gestire fin da subito l'unicità di ogni relazione. Oppure possiamo cambiare strada, promuovere una ricerca libera da ogni ideologia e attenta alla complessità di bisogni umani non semplificabili, possiamo scommettere sulla sostenibilità di un sistema che gestisca internamente l'unicità di ogni relazione e che solo in extremis si rivolga al mondo assicurativo, che sostenga la partecipazione dei professionisti alla gestione e la formazione di competenze relazionali, che in altri termini promuova organizzazioni non solo efficienti e a misura d'uomo ma efficienti *perché* a misura d'uomo.

\*\*\*

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai grafici e alla bibliografia pubblicati nel sito [www.uneba.org](http://www.uneba.org)

# Soli e vulnerabili

di Giusy Caravello

## Giornata mondiale della disabilità: rapporto dell'Osservatorio sulla salute. Un ulteriore contributo al dibattito aperto dal Convegno UNEBA di Torino

Lo scorso 3 dicembre si è rinnovato l'appuntamento con la **Giornata Internazionale delle Persone con Disabilità**. Tema del 2018 il coinvolgimento diretto delle persone disabili nell'ottica di garantire l'inclusione e l'uguaglianza, in linea con l'Agenda ONU 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, fondata sul principio che **nessuno venga lasciato indietro**.

La ricorrenza ha preceduto di pochi giorni altre due importanti celebrazioni: il 70° anniversario della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani (10 dicembre) e il 12° anniversario della Convenzione Onu sui Diritti delle Persone con Disabilità (13 dicembre).

### Un po' di storia sui diritti delle persone con disabilità

La Giornata mondiale per la disabilità è stata proclamata dall'ONU nel 1992 con l'intento di promuovere i diritti e il benessere dei disabili in tutto il mondo. Dopo anni di iniziative di sensibilizzazione, e tanto lavoro, nel 2006 si è finalmente giunti a un documento che impegnasse i Paesi aderenti ad adottare misure concrete, volte a rendere le persone con disabilità protagoniste attive della loro vita. Si tratta della **Convenzione ONU sui Diritti delle Persone con Disabilità** che, riallacciandosi alla Dichiarazione Universale dei Diritti Umani, ha ribadito il principio secondo il quale il rispetto dell'uguaglianza, della libertà e della dignità di tutti gli esseri umani è l'unica strada verso una società veramente inclusiva. Il documento, una delle più importanti conquiste civili degli ultimi anni, oltre a porre le basi per un'azione politica contro le discriminazioni, ha stimolato un cambiamento culturale grazie a un nuovo approccio innovativo alla disabilità. Tale approccio si propone di superare il modello medico in favore di un modello sociale che metta al centro i **diritti umani della persona disabile**, le sue esigenze e le sue potenzialità, nonché la sua relazione con l'ambiente. In tale ottica, il grado di disabilità dipenderebbe non solo dalle condi-

zioni di salute personali, ma anche e soprattutto dal persistere di ostacoli, quali pregiudizi e barriere, al godimento dei diritti e alla piena partecipazione sociale. Nel 2015 la Convenzione è stata presa come punto di riferimento nella stesura dell'**Agenda ONU 2030** e dei suoi 17 obiettivi per lo sviluppo sostenibile, tra cui il potenziamento dei servizi sanitari nazionali e delle strutture che permettono un effettivo accesso ai servizi stessi.

### Rapporto dell'Osservatorio Nazionale della Salute nelle Regioni Italiane

L'Italia dispone di validi strumenti per rimuovere gli ostacoli che limitano la qualità della vita dei cittadini disabili: la Convenzione ONU, ratificata nel 2009, e l'Osservatorio Nazionale sulla Disabilità; l'Agenda 2030, sottoscritta nel 2015; il Programma di Azione Biennale, adottato nel 2017 al fine di promuovere i diritti e l'integrazione delle persone disabili. Tuttavia, all'appuntamento con la Giornata mondiale della disabilità, il nostro Paese è arrivato con un bagaglio pieno di criticità legate, in particolare, ai più alti tassi di disoccupazione e povertà delle persone disabili, alle loro peggiori condizioni di salute, al minore accesso all'istruzione. Le cause si potrebbero ricercare nei limitati investimenti pubblici, nella lentezza con cui spesso vengono recepite e applicate le normative esistenti, nella carenza di politiche sociali strutturate.

Da non dimenticare altri fattori di rischio come la scarsa informazione sulle esigenze dei disabili, le discriminazioni nei diversi ambiti della comunità di appartenenza, e lo scarso sostegno sociale ai familiari, i principali *caregiver* delle persone con disabilità. Questo quadro trova conferma nei dati preoccupanti diffusi dal Rapporto dell'Osservatorio Nazionale della Salute nelle Regioni Italiane, che opera all'interno di *Vithali, spin off* dell'Università Cattolica presso la sede di Roma. "La disabilità è una condizione che interesserà sempre più italiani, grazie al costante

allungamento della vita; per questo il nostro sistema di Welfare si troverà ad affrontare una domanda crescente di servizi per assicurare a queste persone l'assistenza sanitaria e sociale e il diritto a vivere una vita indipendente", ha affermato il Dott. Alessandro Solipaca, Direttore Scientifico dell'Osservatorio.

Attualmente nel nostro Paese si stima la presenza di **4 milioni e 360 mila persone con disabilità**, delle quali 2 milioni e 600 mila ha un'età superiore a 65 anni e vive nelle regioni del Mezzogiorno. Ciò che colpisce subito leggendo i dati è la **diffusa condizione di vulnerabilità** in cui si ritrova un numero elevato di persone che non possono contare sull'aiuto di un familiare: **una persona disabile su tre vive da sola** e tra gli ultra 65enni la quota sale al 42,4%. Il **problema più grave è la perdita di autonomia**: tra le persone con più di 75 anni, una su cinque ha gravi difficoltà in almeno un'attività quotidiana; una persona ultra cinquantenne su dieci non è autonoma nell'uso del telefono, nel prendere le medicine o nel gestire le proprie risorse economiche. Oltre un quarto non è in grado di prepararsi i pasti, fare la spesa o svolgere le attività domestiche. Quasi una persona su quattro ha gravi problemi di mobilità, non riesce a camminare o a salire le scale, il 5,3% non riesce a sentire e il 6,6% non vede. Per quanto riguarda le **risorse impiegate**, nel 2016 sono stati spesi circa 28 miliardi di euro, **il 5,8% del totale della spesa per la protezione sociale**, mentre negli altri Paesi europei l'impegno per questa funzione è fissato in media al 7,3% della spesa per la protezione sociale. La **spesa pro-capite, a parità di potere d'acquisto, è di € 457 annui e colloca il nostro Paese a metà della graduatoria dei Paesi dell'UE**, dopo quelli del Nord Europa.

I ricercatori della Cattolica, inoltre, notano che il modello di Welfare italiano prevede soprattutto interventi basati sui trasferimenti economici, in gran parte di tipo pensionistico e assistenziale, piuttosto che sui servizi. Vi è dunque una **diffusa carenza di servizi e assistenza** da parte del sistema sociale e in questo scenario sono soprattutto gli anziani ad avere bisogno di aiuto. In particolare, ha bisogno di maggiori aiuti il 58% di anziani con difficoltà nelle attività della vita quotidiana e il 49% di coloro che

hanno difficoltà nel preparare i pasti, fare la spesa o gestire le proprie risorse economiche.

La carenza di servizi e assistenza formale da parte del sistema sociale ricade sulle **famiglie che si fanno carico della maggior parte delle attività di cura e di aiuto**. Questa rete di assistenza, a carattere informale e tipica della realtà italiana, verrà messa in crisi dalla dinamica socio-demografica degli ultimi anni, caratterizzata da un basso tasso di natalità e una diminuzione della dimensione delle famiglie. Le **proiezioni al 2028**, infatti, dicono che tra gli ultra 65enni le persone non in grado di svolgere le attività quotidiane per la propria cura saranno circa un milione e 600 mila, 100 mila in più rispetto a oggi, mentre quelle con problemi di autonomia arriveranno a 4 milioni (700 mila in più).



### Che nessuno rimanga indietro

Di fronte a queste previsioni, si porrebbe l'esigenza di rivedere il modello di Welfare italiano, l'organizzazione e l'allocazione delle risorse tra sanità, assistenza e previdenza. Sarebbe auspicabile, in particolare: investire in reti assistenziali; potenziare i servizi sanitari; rafforzare i servizi educativi; favorire l'inserimento lavorativo; abbattere le barriere architettoniche, culturali, comunicative e sensoriali, e investire in nuove tecnologie per migliorare mobilità, l'accesso alle informazioni e ai servizi, nonché l'autonomia in generale. Inoltre, pensando al momento in cui non ci saranno più i familiari a supportare e a prendersi cura dei loro cari, l'augurio è che venga incrementato il fondo previsto dalla legge sul "Dopo di Noi", la cui attuazione oggi è fortemente in ritardo e limitata ancora a pochissime regioni.

Infine, ma non da ultimo, rafforzare l'autoconsapevolezza dei cittadini disabili e sensibilizzare l'opinione pubblica in generale aiuterebbe a comprendere che la disabilità non è solo una questione privata, di chi la vive in prima persona, ma anche una responsabilità collettiva. Ognuno di noi, quindi, dovrebbe impegnarsi a contribuire a una società libera da pregiudizi e discriminazioni e a una diversa considerazione del ruolo dei cittadini disabili all'interno della comunità. Creandosi le giuste condizioni, essi avrebbero la possibilità di studiare, lavorare, esprimere le proprie potenzialità, al pari degli altri, e la società non verrebbe privata del loro contributo sul piano politico, economico, culturale e artistico.

# La povertà oggi tra disuguaglianze e politiche di contrasto

di Renato Frisanco

**M**ai come in questo periodo della storia recente del nostro Paese il tema della povertà – considerata la “peste” del secolo – ha riscontrato tanta attenzione. Dalla prima “Commissione povertà ed esclusione sociale” (1986), d’iniziativa governativa, è andata crescendo l’investigazione periodica di tale fenomeno e da più Osservatori: l’ISTAT, che con la rilevazione sulle spese per i consumi delle famiglie segnala 5 milioni e 58 mila di poveri assoluti nel 2017 (+182% rispetto al 2007); la Caritas Italiana con i dati sugli utenti dei Centri di Ascolto; la Fondazione Zancan con il suo rapporto annuale che rivela anche la spesa dei Comuni italiani per l’intervento nel settore. Il CENSIS nei suoi rapporti indaga le connessioni tra povertà economica, mercato del lavoro, politiche attive del lavoro e di inclusione dei migranti. Il rapporto Caritas 2018 dal titolo “Povertà in attesa”, presentato in occasione della “Giornata mondiale di lotta contro la povertà” (17 ottobre), ha l’obiettivo di analizzare il fenomeno nella sua dimensione e dinamica ed è integrato, da qualche anno,

con l’elaborazione di proposte. Questi Osservatori, pur distinguendosi per unità di analisi e metodologia, con le loro rilevazioni seriali danno conto dell’andamento diacronico e degli aspetti strutturali e qualitativi del fenomeno, ancora in espansione nonostante la recente timida ripresa dalla crisi del 2008. Tutti leggono le dinamiche della povertà facendo emergere le disomogeneità territoriali connesse con lo sviluppo economico del Paese. Il rapporto Caritas si avvale di una rete capillare di Centri di Ascolto, veri e propri spazi di accoglienza collegati al sistema informativo centrale (quasi 2.000) che danno conto di poco meno di 200 mila “volti” incontrati, un pò meno che nel 2016 ma con storie di povertà “più complesse e multidimensionali e croniche”. Essi si confrontano con un elevato ricambio di utenti (43 su 100 sono “nuovi”), una composizione per la prima volta più maschile che femminile, di età giovane-adulta (44 anni in media) e di status coniugale, per lo più con prole. E’ una povertà prevalentemente di famiglie e quindi a forte rischio di “trasmissione intergenerazionale”.





I dati Istat sono implacabili nel denunciare come i soggetti colpiti aumentino al diminuire dell'età (trend quinquennale) per cui 1 povero su 2 ha meno di 34 anni (1.2 milioni di minori e 1.1 milioni di giovani). Il rischio di povertà tra le persone con meno di 14 anni aumenta dal 20,4% del 2016 al 25,1% del 2017: riguarda 1 giovane su 4 rispetto al 17,1% degli anziani. Fra i 15 e i 24 anni l'incidenza è ancora maggiore (+6%); 10 giovani su 100 tra i 18 e i 34 anni versavano in condizioni di povertà assoluta (più del 2016). Il sistema formativo non aiuta dato che il 29,5% dei giovani non lavorano e non studiano (i cosiddetti NEET) e che l'Italia è al penultimo posto in EU per laureati in età 30-34 anni (27 su 100). A questo ritratto fanno da sfondo le aumentate disuguaglianze nelle posizioni economiche dei cittadini per cui il reddito totale dei benestanti è 6,3 volte quello dei più poveri. Se i poveri sono quelli potenzialmente più attivi sul mercato del lavoro sono anche quelli con un basso livello di istruzione. Pertanto il profilo del povero tipico è di un giovane, scarsamente scolarizzato e straniero; residente al Sud, se italiano. Mentre la povertà tradizionale tende a tramandarsi in relazione ai deficit educativi, che famiglia e scuola non riescono a contrastare, nuove situazioni di povertà emergono per l'affiorare di classi di lavoratori poveri, ai margini della grande produzione, vittime di sottoccupazione di cui sono maggiormente penalizzati, ancora una volta i giovani (il 23,5% dei sottoccupati e il 24,3% di tutti i part-time involontari) e gli immigrati. L'ISTAT segnala che nel 2017 il 12,4% degli occupati di età 20-29 anni era a rischio povertà (10 mila unità in più rispetto al 2016). Quindi l'aggravio di povertà si deve a due convergenti problemi: l'aumento di disoccupazione e inoccupazione e la crescita della precarizzazione del lavoro dei giovani disponibili ad un "adattamento diffuso" ma anche ad un vero e proprio sfruttamento, favorito dalle piattaforme che mediano in modo più efficiente domanda e offerta di lavoro ampliando in maniera esponenziale la concorren-

za sul lato dell'offerta e così comprimendo ulteriormente i margini per una remunerazione dignitosa. Si può parlare di una vera e propria "svalutazione del lavoro" che ha portato in secondo piano l'impegno per un innalzamento della qualità delle politiche attive del lavoro (formazione, orientamento, accompagnamento).

### Pauperizzazione del lavoro

Per gli italiani, alle prese con l'impovertimento delle classi medie, la povertà assume contorni particolari e non è più in assoluto un fattore protettivo. Si connette infatti con le dinamiche del mercato del lavoro e la precarizzazione del lavoro indotta, da una parte, dalla perdita di capacità contrattuale che ha riguardato in particolare il lavoro dipendente e "quasi-dipendente" proliferato negli ultimi 10 anni all'ombra di una flessibilità a senso unico (partite IVA, collaborazioni...) e, dall'altra, acuita dalle trasformazioni rapide dei processi produttivi. Queste, spinte dalle nuove tecnologie, comportano un accesso selettivo al posto di lavoro (elevate competenze/conoscenze) e "rendono incerta la successione delle fasi di creazione di nuovo lavoro a quelle di sostituzione"<sup>1</sup>, alimentando altresì lo scetticismo verso percorsi di aggiornamento, riqualificazione e formazione che hanno finora costituito un elemento centrale nel recupero delle persone espulse dall'occupazione. Se la disoccupazione è più che in passato prevalentemente concentrata sul segmento più giovane della popolazione attiva (tasso di disoccupazione del 24,9% al 1° semestre 2018) la diffusione della povertà fra i giovani lavoratori rappresenta un fenomeno per certi versi più complesso rispetto alla condizione di chi è senza lavoro, con livelli di criticità superiori, soprattutto se si guarda alla percezione del lavoro da parte delle persone e all'efficacia delle politiche finora dedicate al contrasto dei senza lavoro.

<sup>1</sup> Cfr. CENSIS, *Rapporto sulla situazione sociale del Paese 2018*.

## I primi “poveri” tra gli ultimi sono gli stranieri

Chi sta sempre peggio sono sicuramente le famiglie straniere che ormai rappresentano una componente strutturale della nostra comunità. Questa è destinata a crescere per effetto del “Decreto Sicurezza” che abbandona a sé una popolazione di circa 150 mila stranieri, privata di strumenti di integrazione (corsi di lingua e cultura italiana e orientamento al lavoro). E' evidente la crescita della quota dei nuclei in situazione di grave deprivazione mano a mano che aumentano i cittadini stranieri. Queste famiglie sono poco meno di 500 mila, così che quasi un nucleo su 3 di stranieri risulta povero rispetto ad 1 su 20 degli autoctoni. Negli ultimi anni crescono in proporzione doppia rispetto agli italiani così che i migranti sono la componente della popolazione che ha maggiormente avvertito sulla propria pelle le conseguenze economiche della crisi, privi anche di una rete di relazioni familiari e amicali in Italia in grado di sostenerli, alle prese con la difficoltà a farsi riconoscere titoli di studio e qualifiche conseguite all'estero e a trovare un lavoro qualificato per cui sono malpagati e “in nero”. In Italia è così a rischio di povertà il 41,5% dei cittadini non comunitari a fronte del 17,5% dei nativi.

### Quali soluzioni?

Rispetto al periodo pre-crisi la ricerca di soluzioni di contrasto alla povertà si è tendenzialmente spostata da un approccio di tipo attivo delle politiche del lavoro, basato sul supporto alla ricerca di un nuovo lavoro e sulla ricostruzione di un percorso lavorativo centrato sull'adeguamento delle competenze individuali, ad uno orientato a garantire una soglia di reddito finalizzata a contenere la condizione di difficoltà. Come analizza il CENSIS nel suo rapporto assistiamo ad una “resa” delle politiche del lavoro al contra-

sto della disoccupazione e agli impieghi di bassa qualità, anche per i tempi di risposta sfasati rispetto all'emergere delle difficoltà, la mancanza di risultati, l'inefficacia delle tante soluzioni tentate. Anche le misure di incentivazione alle assunzioni sono state attenuate da fenomeni di opportunismo dal lato della domanda di lavoro e non hanno consolidato più di tanto i rapporti di lavoro nonostante le tante deroghe concesse ai diritti dei lavoratori. Sembra oggi più agevole spostare sulla fiscalità generale il costo degli interventi, nella sostanza assistenziali, che non risolvono alla radice la debolezza contrattuale di chi lavora e l'assenza di rappresentanza e di presa in carico di chi il lavoro lo cerca. Il “reddito di rappresentanza” viene prefigurato come una panacea alla povertà da mancanza di reddito, ma in una contingenza che non facilita il raccordo tra reddito di cittadinanza e inserimento lavorativo. L'introduzione del “reddito di inclusione” (REI) è invece una misura che sta dando dei risultati con la collaborazione dei Comuni, tanto che si invoca un'estensione della platea delle famiglie povere beneficiarie dalle attuali 500 mila ai 2,5 milioni. Con tale misura le famiglie possono riorganizzarsi per provare a uscire dalla povertà, avvalendosi anche di un aiuto esterno, rafforzando il percorso formativo dei figli e riorientando al lavoro i membri attivi. Se tale dispositivo può intervenire efficacemente su questa componente di popolazione, il “reddito di cittadinanza” dovrebbe invece prendere in considerazione i giovani NEET per un sostegno accompagnato da un progetto di inserimento. In questa misura si dovrebbero includere anche gli stranieri che hanno messo su famiglia e che oggi, sempre più numerosi, si trovano in una situazione di difficoltà.

## Dalla memoria al futuro. L'avventura di un profeta della solidarietà

L'autore intraprende un viaggio con Luciano Tavazza nell'ultimo quarto del secolo scorso per fare esercizio di memoria andando alle radici del suo pensiero e far riemergere le visioni generali di futuro del volontariato e della società da lui immaginate. Non è un'operazione nostalgica su Tavazza, ma ne ricostruisce il percorso formativo e la spinta motivazionale di cui le parole chiave sono: Resistenza, dottrina sociale della Chiesa post-conciliare e Costituzione, da lui considerati il riferimento della solidarietà e della sua pratica più organizzata, il volontariato. Il testo ripercorre l'esperienza del Movimento per il Volontariato Italiano con cui Tavazza è stato precursore di un'azione concertata di forze solidali organizzate per la trasformazione delle politiche di *welfare* e propagatore della cultura della solidarietà e della cittadinanza attiva. Ha voluto la legittimazione del volontariato attraverso la legge quadro, ne ha indicato i riferimenti di valore, gli obiettivi ad essi coerenti e le mete, senza trascurare i mezzi e la necessaria organizzazione. Il suo merito maggiore è quello di aver dato al volontariato lo statuto di fenomeno di partecipazione sociale, di “religione civile” in vista dell'irrinunciabile “cambiamento”.

(Palombi – Roma, 2018)



# LEGGI DI BILANCIO 2019

di Alessio Affanni

**Esaminiamo le disposizioni riguardanti il welfare e il terzo settore contenute nella legge di bilancio per il 2019 (Legge n. 145 del 2018) e nel decreto fiscale collegato (Decreto Legge n. 119 del 2018 convertito nella Legge n. 136 del 2018). Molte delle disposizioni indicate, ai fini della loro operatività, richiederanno un successivo decreto attuativo.**

<p><b>Ambiente</b></p>	<p>Prorogata per il 2019 la <b>detraibilità d'imposta per le spese relative ad interventi di efficienza energetica, ristrutturazione edilizia e misure antisismiche</b>. In particolare è consentita la detrazione del 65% delle spese per la riqualificazione energetica degli edifici (c.d. <i>ecobonus</i>). Al 50% nel caso di acquisto di <b>impianti di climatizzazione invernale a biomasse combustibili e di mobili ed elettrodomestici</b> destinati all'immobile oggetto di ristrutturazione. E' invece del 36% per interventi di <b>"sistemazione a verde"</b> di giardini e terrazzi di immobili privati a uso abitativo.</p> <p>Previsti incentivi, sotto forma di sconto sul prezzo, per l'acquisto di <b>autovetture nuove a basse emissioni</b> o per l'acquisto di veicoli <b>elettrici o ibridi</b>.</p> <p>Istituito un <b>credito d'imposta pari al 65% per le erogazioni liberali</b> finalizzate a interventi di <b>bonifica ambientale</b> su edifici e terreni pubblici (compresa la rimozione dell'amianto): alle persone fisiche e agli enti non commerciali nei limiti del 20% del reddito imponibile mentre alle imprese nei limiti del 10% dei ricavi annui.</p>
<p><b>Disabilità</b></p>	<p>Incrementato di € 0,5 milioni annui, a decorrere dal 2019, il Fondo per le istituzioni dell'alta formazione artistica e musicale (AFAM), per attuare <b>servizi e iniziative in favore degli studenti con handicap</b> o con disturbo specifico di apprendimento (DSA).</p> <p>In materia di <b>inclusione scolastica degli studenti con disabilità</b> viene differita al 1° settembre 2019 l'entrata in vigore di alcune disposizioni, tra le quali l'introduzione del Profilo di funzionamento e la costituzione (presso ogni ambito territoriale) del Gruppo per l'inclusione. Si autorizza un'ulteriore spesa di € 25 milioni annui, per il periodo 2019-2021, per l'<b>assistenza degli alunni con disabilità fisiche o sensoriali</b>.</p> <p>Si prevede che l'INAIL rimborsi (al 60%) il datore di lavoro per la retribuzione corrisposta alla persona con disabilità da lavoro inserita in un <b>progetto di reinserimento mirato alla conservazione del posto di lavoro</b>. Tali progetti potranno essere presentati all'INAIL anche da associazioni senza fini di lucro che si occupano di tutela del lavoro dei disabili.</p> <p>Prevista l'applicazione in Italia della <b>UE Disability Card</b>: un successivo decreto definirà i criteri per il rilascio della carta, a cura dell'INPS. Per tale finalità è autorizzata la spesa di € 1,5 milioni per ciascuno degli anni 2019-2021.</p> <p>Disposto inoltre un incremento di € 100 milioni, per ciascun anno del triennio 2019-2021, a favore del <b>Fondo per le non autosufficienze</b>.</p> <p>Per il 2019 la dotazione del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (c.d. <b>Fondo per il "Dopo di noi"</b>) è di 56,1 milioni di €. Stabilito anche l'incremento del <b>Fondo per il sostegno di cura e di assistenza del caregiver familiare</b>, pari a 5 milioni di € per ciascun anno del triennio 2019-2021.</p> <p>Istituito un <b>Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia</b>. Le risorse stanziare per il 2019-2021 serviranno anche alla realizzazione di progetti sperimentali per la diffusione di servizi di interpretariato in Lingua dei segni italiana (LIS) e per l'uso di tecnologie che rimuovano le barriere nella comunicazione.</p> <p>Istituito altresì il <b>Fondo per l'accessibilità e la mobilità delle persone con disabilità</b>, per realizzare interventi di innovazione tecnologica delle strutture, della segnaletica e del contrassegno per la mobilità.</p> <p>Innalzata da € 516,46 a € 1.000 la <b>detrazione fiscale per le spese sostenute dai non vedenti per il mantenimento dei cani guida</b>.</p>

<p><b>Famiglia</b></p>	<p>Le risorse del <b>Fondo per le politiche della famiglia</b> saranno destinate anche a finalità quali: interventi per <b>valorizzare il ruolo dei Centri per la famiglia</b>; la <b>riorganizzazione dei Consulenti familiari</b>; progetti finalizzati alla <b>protezione e la presa in carico dei minori vittime di violenza e interventi per il sostegno dei genitori separati e divorziati</b>. Stanziare risorse per incentivare l'acquisto dei <b>dispositivi di allarme volti a prevenire l'abbandono dei bambini nei veicoli</b>. Confermata la <b>Carta Famiglia</b>, la carta per gli sconti destinata a famiglie con almeno 3 figli a carico e con ISEE non superiore a € 30.000.</p> <p>Stabilito l'<b>aumento a € 1.500</b> su base annua del <b>buono per l'iscrizione in asili nido pubblici o privati</b>. Il beneficio è <b>utilizzabile anche per il supporto, presso la propria abitazione, dei bambini al di sotto dei 3 anni affetti da gravi patologie croniche</b>.</p> <p>Confermato anche l'assegno natalità dell'INPS (c.d. <b>bonus bebè</b>), con un aumento del 20% dell'importo per ogni figlio successivo al primo.</p> <p>Viene inoltre disposto, per ciascun anno del triennio 2019-2021, un rifinanziamento di € 120 milioni del <b>Fondo nazionale per le politiche sociali</b>.</p> <p>Incrementato di 1 milione di € per il triennio 2019-2021 il <b>Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti</b>.</p> <p>Infine, la riduzione a <b>metà della base imponibile IMU/TASI per gli immobili concessi in comodato d'uso a parenti in linea retta viene estesa anche al coniuge del comodatario, in caso di morte di quest'ultimo e in presenza di figli minori</b>.</p>
<p><b>Giovani e minori</b></p>	<p>Stanziare risorse per l'assegnazione della <b>Card cultura</b> a tutti i residenti nel territorio nazionale che compiono <b>18 anni nel 2019</b>. La carta è utilizzabile per l'acquisto di libri, musica registrata, titoli di accesso a musei e monumenti, nonché per corsi di musica, di teatro o di lingua straniera. Il bonus sarà assegnato in base all'ISEE della famiglia di appartenenza.</p> <p>Istituito il <b>Fondo per la prevenzione della dipendenza da stupefacenti</b> per la realizzazione di progetti sperimentali, soprattutto negli istituti scolastici, in materia di prevenzione delle tossicodipendenze. All'attuazione dei predetti progetti possono concorrere anche gli enti del privato sociale.</p> <p>Viene rifinanziato, per gli anni 2019-2021, il <b>Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile</b>.</p> <p>Stabilito il rifinanziamento del <b>Fondo nazionale per il servizio civile</b> con 50 milioni di € per l'anno 2019.</p> <p>Incrementata di 5 milioni di € la dotazione del <b>Fondo per l'indennizzo in favore degli orfani per crimini domestici</b>. Le risorse sono destinate sia all'erogazione di borse di studio e ad iniziative di formazione in favore degli orfani, nonché a misure di sostegno, anche economico, in favore delle famiglie affidatarie.</p> <p>L'<b>alternanza scuola-lavoro</b> viene ridefinita come "percorso per le competenze trasversali e per l'orientamento" e se ne riduce il numero di ore minimo complessivo, pari a 210 ore negli istituti professionali, 150 ore negli istituti tecnici e 90 ore nei licei.</p> <p>Incrementate di € 30 milioni, a decorrere dal 2019, le risorse del <b>Fondo per le politiche giovanili</b>. Si segnala inoltre l'istituzione del <b>Consiglio nazionale dei giovani</b>, che agevolerà anche la creazione, a livello locale, di organismi consultivi dei giovani ove poter esprimere pareri e proposte su atti normativi di loro interesse.</p>
<p><b>Lavoro e occupazione</b></p>	<p>Esonero contributivo a carico del datore di lavoro privato (con esclusione dei premi e contributi INAIL) entro il limite massimo annuo di € 8.060 in caso di <b>assunzione a tempo indeterminato (nelle regioni meridionali) di soggetti che non abbiano compiuto i 35 anni di età oppure di età pari o superiore purché privi di un impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi</b>.</p> <p>Analogo sgravio contributivo di 8.000 € per i datori di lavoro privati che assumano (in tutta Italia) <b>a tempo indeterminato, nel corso del 2019, soggetti titolari di laurea magistrale o di dottorato di ricerca</b> e con determinati requisiti (votazione di 110 e lode e prima del compimento del 30° anno di età oppure con un dottorato di ricerca, ottenuto dal 1° gennaio 2018 al 30 giugno 2019, prima del compimento del 34° anno di età).</p> <p>Per il 2019 la durata del <b>congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente</b> viene elevata a <b>5 giorni</b>. Il padre potrà astenersi per un ulteriore giorno, in sostituzione della madre (nel periodo di astensione obbligatoria a lei spettante). Per le donne, inoltre, sarà possibile restare al lavoro fino al 9° mese di gravidanza (se il certificato del medico attesterà questa possibilità).</p> <p>Viene introdotta un'imposta sostitutiva al 15% sui <b>compensi per le lezioni private</b> e ripetizioni effettuate da docenti titolari di cattedra nelle scuole di ogni ordine e grado.</p> <p>In materia di contratti pubblici, fino al 31 dicembre 2019 viene consentito l'<b>affidamento di lavori con procedura diretta</b> entro la soglia dei 150.000 € (l'innalzamento non riguarda anche l'affidamento di servizi e forniture: in questi casi, infatti, la soglia limite per l'affidamento diretto resta di 40.000 €).</p>

<p><b>Reddito di cittadinanza e pensionamento anticipato</b></p>	<p>Istituito il <b>Fondo per il reddito di cittadinanza</b>, con una dotazione di € 7,1 miliardi annui a decorrere dal 2019 e volto ad introdurre il <b>reddito e la pensione di cittadinanza</b> (le risorse stanziare sono in parte destinate al potenziamento dei Centri per l'impiego). I requisiti e i limiti ISEE per accedere al reddito di cittadinanza e alla pensione di cittadinanza sono demandati ad apposito decreto. Fino all'entrata in vigore di tali misure continueranno ad essere garantite le prestazioni del Reddito di inclusione (REI).</p> <p>Prevista inoltre una nuova forma di <b>pensionamento anticipato</b> (con 62 anni di età e 38 anni di contribuzione, ossia la c.d. "<b>quota 100</b>"): anche in questo caso i requisiti per accedervi sono demandati ad apposito decreto.</p>
<p><b>Sanità</b></p>	<p>Sono considerati idonei a operare presso le reti dedicate alle <b>cure palliative</b> (pubbliche o private accreditate) i medici che, pur sprovvisti dei requisiti stabiliti a livello ministeriale, siano già in servizio presso tali reti e con i seguenti requisiti: esperienza almeno triennale, congruo numero di ore di attività professionale e specifica formazione in cure palliative. In merito ai <b>professionisti sanitari</b>, sarà consentito di <b>continuare a svolgere la propria attività</b>, anche in assenza del titolo idoneo all'iscrizione all'albo professionale, se questa è stata svolta (da dipendenti o liberi professionisti) per almeno 36 mesi anche non continuativi, nel corso degli ultimi 10 anni e purché ci si iscriva, entro il 2019, negli elenchi speciali che verranno istituiti presso i relativi Ordini.</p> <p>Relativamente al profilo di <b>educatore professionale</b>, si stabilisce che i diplomi e gli attestati ottenuti, entro il 2005, a seguito di corsi regionali o di formazione specifica saranno considerati equipollenti al diploma universitario per educatore professionale socio-sanitario. L'equipollenza vale sia per l'esercizio professionale, sia per l'iscrizione all'albo professionale. L'ambito di attività dell'educatore professionale socio-pedagogico e del pedagogista, inoltre, viene esteso ai presidi socio-sanitari e della salute, limitatamente agli aspetti socio-educativi.</p> <p>Abrogata anche la disposizione che stabiliva che la professione sanitaria ausiliaria di <b>massaggiatore e massofisioterapista</b> fosse esercitabile soltanto dai diplomati in una scuola statale o autorizzata con decreto ministeriale. Le <b>comunicazioni informative da parte delle strutture sanitarie private di cura e degli iscritti agli albi dei vari Ordini</b> potranno contenere unicamente le informazioni funzionali ai trattamenti sanitari ed escludendo elementi di carattere promozionale o di suggestione, nel rispetto del diritto alla corretta informazione del paziente. La violazione di tale disposizione sarà soggetta a sanzione.</p> <p>Le <b>strutture private di cura sono tenute a dotarsi di un direttore sanitario iscritto all'albo territoriale</b> in cui hanno sede operativa, entro 120 giorni dalla data di pubblicazione della presente legge.</p> <p>Viene esteso l'ambito di applicazione degli <b>screening neonatali anche alle malattie neuromuscolari genetiche, alle immunodeficienze congenite severe e alle malattie da accumulo lisosomiale</b>; si stabilisce una revisione periodica, almeno biennale, della lista di patologie da ricercare attraverso screening neonatale e si stabilisce l'inserimento nei LEA della diagnosi precoce anche delle suddette patologie genetiche.</p> <p>Verrà affidata alla Sezione Italiana dell'Agenzia internazionale per la prevenzione della cecità la <b>gestione di un progetto di screening relativo alle minorazioni visive</b>, con un contributo straordinario di € 250.000 annui per ciascun anno del triennio 2019-2021.</p> <p>I soggetti che inviano al Sistema tessera sanitaria i <b>dati per l'elaborazione della dichiarazione dei redditi precompilata</b> (medici, farmacisti, ecc.) sono esonerati dall'obbligo di emettere fattura elettronica (disposizione contenuta nel decreto fiscale). Inoltre, al fine di garantire la protezione dei dati personali degli assistiti, dovranno essere trasmessi soli i dati necessari alle pubbliche amministrazioni atti a garantire l'applicazione delle norme in materia tributaria e il monitoraggio della spesa pubblica e privata.</p> <p>I <b>dispositivi medici</b> a base di sostanze normalmente utilizzate per cure e trattamenti medici o per la prevenzione delle malattie vengono inseriti nel novero dei <b>beni a cui si applica l'aliquota IVA del 10%</b>.</p>



### Terzo settore

**Abrogata la riduzione a metà dell'IRES per gli enti che svolgono attività sociali, culturali e attività con fini solidaristici** (tra i quali istituti di assistenza, enti ospedalieri e di beneficenza): un'imposta, quindi, **non più del 12% ma del 24%**. A seguito delle proteste delle istituzioni di settore (tra le quali UNEBA), questa disposizione è stata cancellata in un successivo provvedimento.

Il **credito d'imposta** sulle **erogazioni liberali** (fino a un massimo del 65% dell'importo) **destinate a interventi di manutenzione e restauro di impianti sportivi pubblici** e per la realizzazione di nuove strutture (c.d. *sport bonus*) sarà fruibile, per il 2019, oltre che dalle imprese, anche dalle persone fisiche e dagli enti non commerciali.

Le entrate da **attività in campo sociale, sanitario e socio-sanitario svolte da fondazioni ex IPAB non contribuiranno alla formazione del loro reddito**, purché tali enti **reinvestano tutti gli utili in attività di natura sanitaria o socio-sanitaria** e non deliberino alcun compenso a favore degli organi amministrativi.

Un'ulteriore disposizione (contenuta nel decreto fiscale) **riguarda le organizzazioni di volontariato (ODV)**. Di norma potranno svolgere le attività di interesse generale previste da statuto solo richiedendo il rimborso delle spese sostenute per realizzarle. Qualora, invece, richiedano **corrispettivi che superano tali importi**, l'attività verrà **classificata come "diversa"** e in quanto tale dovrà rimanere secondaria e strumentale (secondo criteri che saranno dettati da un successivo decreto ministeriale).

Sempre con riguardo alle **ODV**, la **detraibilità fiscale del 35% ai fini IRPEF delle erogazioni liberali in denaro effettuate in loro favore viene estesa anche alle erogazioni in natura**.

Viene consentito di utilizzare i **"titoli di solidarietà"**, come strumento di investimento, **anche agli enti del terzo settore commerciali** (ad es. imprese sociali e cooperative sociali).

Sempre nel decreto fiscale si stabilisce, per tutti gli enti del terzo settore, che i ricavi possano superare i costi dell'attività entro il limite del 5% per due periodi d'imposta consecutivi: tale sfioramento sarà ritenuto **ammissibile senza che l'ente perda la sua qualifica di ente non commerciale** ai fini IRES; l'attività e l'ente stesso saranno considerati commerciali solo se tale condizione dovesse verificarsi per la terza volta consecutiva (l'efficacia di quest'ultima disposizione è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea).

# Scuola, libertà e monopolio

di Federica Gallotta

**C**hi più chi meno, la scuola da sempre interessa tutti: la frequentano i nostri figli, ci abbiamo trascorso i nostri anni migliori e molti di noi continuano a viverla insegnandovi. L'argomento scuola, civile più che politico, merita quindi dibattiti e discussioni continui, che mettano in risalto le criticità, in discussione realtà a cui siamo assuefatti e puntino a un costante miglioramento del sistema scolastico stesso.

Da che mondo è mondo, è attraverso la conoscenza dell'altro e il confronto con esso che riusciamo a vederci con occhi critici per poi avere gli strumenti adatti per migliorare. È attraverso l'esposizione di più idee e alternative e, tra queste, la scelta dell'opzione migliore che ci permette di ottenere il massimo desiderato e soddisfacente la nostra domanda. L'appena uscito saggio a quattro mani del filosofo Dario Antiseri e della studiosa Anna Monia Alfieri, *Lettera ai politici sulla libertà di scuola* [Rubbettino, 2018], fa proprio questo. Riflettendo sulle molte cose che non vanno nel sistema scolastico italiano, ne mostra la più grave: l'assenza di libertà della scelta di scuola e il conseguente monopolio statale sulla gestione delle scuole italiane.

Sia chiaro, nessuno ostacola la creazione di scuole per svolgervi attività didattica: è un diritto, come quello dell'insegnamento. Le scuole in Italia in effetti non mancano, cosa manca è la libertà di opzione. Infatti, sebbene i genitori abbiano il diritto di scegliere il genere d'istruzione da impartire ai loro figli, in Italia questo diritto e questa libertà non vengono per nulla garantiti: barriere economiche spingono – obbligano – i genitori a scegliere non la scuola che fa al caso loro, la cui offerta formativa li soddisfa, ma la scuola più “facile”, gratuita e quindi statale. Come dar loro torto. Del resto, pagano delle tasse per poter usufruire di questo servizio: non sempre ottimo, con molti difetti e problematiche, accettato spesso per forza di cause maggiori. Così, mentre molti validi istituti chiudono i battenti, il monopolio della gestione delle scuole italiane sta praticamente tutto nelle mani dello Stato.

Il problema dei monopoli lo immaginiamo facilmente tutti: se non si ha un concorrente non si ha bisogno di migliorare, perfezionarsi. Nessuno verrà mai a rubare il posto occupato. Un'immagine che terrorizza, tanto più quando è asso-

ciata a un'istituzione come la scuola, organismo vivente composto a sua volta da elementi vivi e che ha bisogno per sua natura di evoluzioni e trasformazioni. È per questo che la voce di Anna Monia Alfieri si fa sentire forte e chiara e tuona come una rivoluzione. Da anni difenditrice agguerrita della scuola libera, ha più volte scritto lettere ai nostri governanti con la speranza di essere ascoltata. Indipendentemente dall'idea che ognuno può maturare riguardo questo argomento, la sua forza d'animo e la voglia di cambiare le cose sono lodevoli e spiccano in un mondo troppo spesso caratterizzato da ignavia e accondiscendente faciloneria. Le sue argomentazioni sono così chiare che è veramente difficile non convincerci della bontà delle sue tesi.

## Il macrogruppo delle scuole pubbliche

Tutto ciò che scrive nella sua parte di saggio è argomento noto e topico, ormai tristemente entrato nel nostro immaginario collettivo: la scuola italiana in fondo ad ogni classifica; tagli all'istruzione da parte del governo; pochissimi laureati in Italia. La studiosa - che, è bene sottolinearlo ancora una volta, non è contraria alla scuola di Stato bensì al monopolio di questo nella gestione della scuola - compara diverse realtà europee e mostra anche un'altra cosa che molti di noi sanno bene: l'Italia è uno dei paesi che finanzia meno la scuola paritaria. Eppure, secondo l'articolo 33 della nostra Costituzione, mentre “enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione, *senza oneri per lo Stato*”, per le paritarie questo onere deve esistere, dal momento che agli alunni della scuola paritaria deve essere assicurato “un trattamento scolastico equipollente a quello degli alunni di scuole statali”. Inoltre, ricorderemo la legge 62/2000, promossa da Luigi Berlinguer, che accorpa nel macrogruppo della scuole pubbliche, sia le scuole statali che le paritarie. Si crea così un unico sistema nazionale, diviso in scuole statali e scuole non statali. Queste ultime vengono appunto dette paritarie perché sono equiparate alle statali ma questo dopo aver dimostrato di possedere tutti i requisiti necessari ed essere sottoposte ad un sistema di controlli e verifiche. Insomma, in tutto e per tutto come le statali – anzi, a livello di norme persino migliori perché maggiormente sorvegliate – solo che i fi-



nanziamenti da parte dello Stato sono irrisonanti e obbligano queste scuole a far quadrare il bilancio ogni volta con molti sacrifici. Come se non bastasse, oltre il danno la beffa: la presenza di queste scuole nella nazione rappresenta un risparmio per lo Stato.

### Un problema di costi

Annualmente ogni alunno frequentante la scuola paritaria costa allo Stato circa 500 euro, contro i circa 6.000 euro (escludendo dal calcolo i contributi di comuni, province e regioni) dell'alunno frequentante la scuola statale. La fetta più grande dei costi d'istruzione la pagano infatti i genitori, ai quali al contrario va male, dal momento che pagano due volte: le tasse scolastiche per un servizio di cui non godono e la retta della scuola. Una vera e propria ingiustizia sociale lievemente placata da alcuni anni, grazie alla possibilità di detrarre parte della retta annuale.

Una finta diatriba allora quella tra scuole statali e paritarie, ma ci accorgiamo tutti che qualcosa nel sistema proprio non va. La tesi della Alfieri vanta una soluzione al problema che metterebbe tutti d'accordo e che già molti stati europei hanno accolto da anni: l'adozione del costo standard di sostenibilità per allievo, per ogni scuola, statale e non statale. In poche parole, un buona scuola spettante alla famiglia dello studente da spendere nella scuola prescelta. Questo sistema porterebbe finalmente ad una completa parità, anche economica, tra scuole. A quel punto il fattore fondamentale per la scelta dell'istituto non sarebbe più la convenienza economica ma la migliore offerta formativa, fattore sul quale da anni puntano le scuole paritarie dal

momento che se si è disposti a pagare una retta è perché ci si aspetta un'ottima offerta didattica che valga la pena dei soldi investiti. Il pluralismo educativo presente in Italia diventerebbe finalmente accessibile. Il sistema inoltre non graverebbe sulla condizione delle scuole statali. Una sana competizione le renderebbe più efficienti, combattive e meno sonnolente, con il vantaggio di classi meno numerose di quelle attuali e di certo più facilmente gestibili, a beneficio del corretto svolgimento dell'attività didattica e degli insegnanti.

È chiaro poi: molte scuole continueranno a chiudere. Questa volta però non perché vittime di un'ingiustizia ma perché perdenti in una battaglia ad armi pari. Sì, perché parità non significa scuole uguali. Ogni scuola, proprio perché organismo vivente, non è assolutamente uguale alle altre: docenti empatici e più preparati, un dirigente autorevole e che abbia anche competenze manageriali, un collegio docenti coeso e collaborativo, personale ATA valido e ovviamente degli studenti volenterosi ed educati fanno la differenza. La parità economica porterebbe a galla i reali problemi d'inefficienza di una scuola e lì, sì, si arriverebbe veramente alla vittoria della migliore. Perché quando si parla di scuola e di formazione non si può scendere a compromessi, tanto meno quando ad essa è legato il concetto di libertà, un bene assolutamente non negoziabile. In genere i politici non rispondono alle lettere aperte, chissà se un appello nella forma più autorevole del libro farà eccezione. Intanto, iniziamo con leggerla noi e, nel caso, a sottoscriverla.

Questa pagina vuole essere un "colpo d'ala",  
cioè una proposta per un momento di riflessione.

## L'importanza di essere ... Primo

Il mondo si muove se noi ci muoviamo,  
si muta se noi ci mutiamo,  
si fa nuovo se qualcuno si fa creatura.

La primavera comincia con il primo fiore,  
il giorno con il primo barlume,  
la notte con la prima stella,  
il torrente con la prima goccia,  
il fuoco con la prima scintilla,  
l'amore con il primo sogno.

*don Primo Mazzolari*

## NUOVA PROPOSTA

Periodico dell'UNEBA  
Unione Nazionale Istituzioni  
e Iniziative di Assistenza Sociale

**Direttore Responsabile: MAURIZIO GIORDANO**

Redazione: G. Paolo Manganuzzi.

Amministrazione: Via Gioberti, 60 - 00185 Roma  
Tel. 065943091 - Fax 0659602303

Il nostro sito internet è: [www.uneba.org](http://www.uneba.org)  
la nostra posta elettronica è: [info@uneba.it](mailto:info@uneba.it)

Autorizzazione del Tribunale di Roma  
n. 88 del 21/2/1991

Progetto e realizzazione grafica: [www.fabiodesimone.it](http://www.fabiodesimone.it)  
Stampa: Consorzio AGE - Pomezia (Roma)

Il giornale è inviato gratuitamente  
agli associati dell'UNEBA

Finito di stampare nel febbraio 2019

## Sommario

- 2 UNEBA: obiettivi 2019
- 3 "Vecchia" di 70 anni?
- 6 Diritti dell'infanzia e dell'adolescenza
- 8 Relazioni non pericolose
- 10 Un collaboratore geniale
- 13 Soli e vulnerabili
- 15 La povertà oggi tra disuguaglianze  
e politiche di contrasto
- 18 Legge di bilancio 2019
- 22 Scuola, libertà e monopolio
- 24 Colpo d'ala