

# Pochi risparmi, più equità dalla riforma dell'Isee

di **Cristiano Gori**

L'articolo 1 della delega per la riforma assistenziale, contenente la revisione dell'Isee (indicatore della situazione economica equivalente), non potrà accontentare chi cerca risorse per il risanamento della finanza pubblica. Tale revisione, invece, sarebbe necessaria per incrementare l'equità del nostro welfare ma la norma - così come è scritta - non rispetta il dettato costituzionale in materia di leggi delega. Vediamo meglio.

L'Isee serve a misurare la condizione economica di chi richiede o di chi riceve prestazioni di welfare pubblico in modo il più aderente possibile alla sua situazione effettiva. Questo strumento prende in considerazione il reddito, il patrimonio (mobiliare e immobiliare) e le caratteristiche del nucleo familiare (numerosità e tipologia). Viene utilizzato per determinare se un cittadino ha diritto a una prestazione (ad esempio gli assegni per le famiglie con almeno 3 figli minori) o per definire l'importo della retta di un servizio (ad esempio asilo nido).

La delega si focalizza sulla composizione del nucleo familiare da considerare nel calcolo dell'Isee, punto decisivo nella controversia in merito a come stabilire l'importo delle rette delle case di riposo per anziani. In questi anni è cresciuto, sempre più, il contenzioso tra chi pensa che per determinare la retta sia da considerare la condizione economica del solo anziano e coloro i quali ritengono si debba considerare anche quella dei suoi familiari (coniuge e figli). La differenza è sostanziale:

nella seconda ipotesi i figli contribuiscono a pagare la casa di riposo dei genitori altrimenti ciò non accade.

Il riordino dell'Isee - attuato nel 2000 - indicò che lo Stato avrebbe emanato un successivo atto per dirimere il punto ma, dopo 11 anni, ancora lo si attende. Il vuoto normativo ha lasciato spazio a comportamenti difformi nelle diverse Regioni e ha causato non pochi problemi. Primo, diffuse iniquità tra i cittadini. In alcune realtà a utenti benestanti è stata richiesta una retta inferiore a quella che avrebbero potuto pagare senza difficoltà e in altre, invece, è stata richiesta una retta troppo elevata a utenti in precarie condizioni economiche. Secondo, la sostituzione della politica con la magistratura. In assenza delle necessarie regole statali, si è avuto un numero crescente di ricorsi ai tribunali amministrativi da parte di parenti cui le case di riposo chiedevano di contribuire alle rette degli anziani: le sentenze sono state spesso di segno opposto tra loro e la situazione è diventata sempre più caotica. Terzo, pressioni insostenibili sui Comuni. Se l'utente e/o la famiglia non possono pagare la retta lo fanno i Comuni, che però lo Stato non ha mai dotato degli stanziamenti necessari. Le richieste ai Comuni in proposito aumentano così come le loro difficoltà nel soddisfarle.

Gli esperti concordano sulla necessità di una revisione che regoli la composizione del nucleo e rafforzi la capacità dell'Isee di fotografare la reale condizione economica delle persone (così da destinare i soldi pubblici a chi ne ha veramente bisogno). Voler agire in questo ambito, dunque, è positivo.

Tuttavia, la Costituzione dispone che, in caso di delega al Governo, il Parlamento indichi oltre all'oggetto e alla durata della stessa, anche i principi e i criteri direttivi per il suo esercizio. La delega assistenziale, invece, indica l'oggetto (l'Isee) ma non i principi e i criteri direttivi da seguire. Di fatto, una delega in bianco.

Infine, l'interesse verso l'assistenza è oggi guidato dalla ricerca di risorse per il risana-

## DUBBIA COSTITUZIONALITÀ

L'Indicatore della situazione economica è il primo oggetto della delega assistenziale, ma manca il criterio direttivo da seguire

## IL CALCOLO

Puntare sul reddito della famiglia (anziché del solo utente) consente ai Comuni di «salvare» fondi che però lo Stato non può pretendere

mento del bilancio pubblico ma la revisione dell'Isee non offre sbocchi in tal senso, qualunque strada si segua. Puntare sul reddito del solo utente vuol dire non chiedere contributi alle famiglie e, quindi, aumentare la pressione sui Comuni. Puntare sul reddito della famiglia consentirebbe ai Comuni di risparmiare qualche risorsa (i dati disponibili non consentono una stima), che certo lo Stato non potrebbe richiedere loro poiché non li ha mai dotati di finanziamenti per il pagamento delle rette.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Prima di una serie di puntate

Il Sole 24 Ore

10.08.2011, p. 10

# Il rischio di colpire le famiglie deboli

di Cristiano Gori

**N**ella delega assistenziale a suscitare maggiore interesse è l'articolo 2, che indica l'intenzione di riordinare i criteri per l'accesso alle prestazioni monetarie. Il testo è vago ma ne esiste una precisa interpretazione prevalente: «riordino dei criteri dell'accesso = loro restringimento = recupero di risorse per il risanamento della finanza pubblica». A mio avviso, però, l'equazione non funziona.

Le prestazioni sono destinate a chi possiede specifici requisiti (famiglie con figli, pensionati in difficoltà economiche, persone con disabilità e anziani non autosufficienti). Se permane la condizione di bisogno che ha motivato inizialmente l'erogazione della misura questa non può essere tolta a coloro che già la ricevono. È possibile, casomai, restringere i criteri d'accesso cosicché a partire da domani - individui con la medesima condizione di chi oggi ne fruisce non la ottengono: ciò significa che i risparmi sono ottenibili solo diminuendo il numero di utenti futuri, un'azione realizzabile in numerosi anni mentre al Governo cerca risorse per il 2012 e il 2013. Inoltre, valgono pure qui i dubbi di costituzionalità riferiti all'articolo 1. L'articolo 2, infatti, indica l'oggetto della delega (le regole per l'accesso) ma non i principi e i criteri direttivi per il suo esercizio, come invece la Costituzione richiede.

Tra le numerose prestazioni socio-assistenziali, il Governo sembra molto interessato alle pensioni d'invalidità, di cui pure si è già occupato intensamente lo scorso anno con l'azione contro i «falsi invalidi». Allora l'Esecutivo non modificò le soglie di reddito per riceverle, ritenendole già sufficientemente strette, mentre provò a elevare la percentuale d'invalidità necessaria dal 74% all'85%. Quando fu dimostrato che la pensione sarebbe stata così tolta a individui che ne hanno effettivamente bisogno, il Governo fece marcia indietro. La chiave per il contenimento della spesa sono i controlli, tesi ad assicurare che riceva la pensione solo chi ne ha effettivamente bisogno. L'Esecutivo è già intervenuto ripetutamente per rafforzarli e ha ottenuto risultati positivi. In sintesi, quello che si poteva fare lo si è già fatto, nuove azioni sull'accesso causerebbero danni sociali senza produrre risparmi.

Pare essere in esame anche la possibilità di introdurre criteri di accesso all'indennità di accompagnamento basati non solo sul bisogno assistenziale, come è oggi, ma anche sulle condizioni economiche del richiedente. In gran parte d'Europa, tuttavia, misure equivalenti all'indennità di accompagnamento sono fornite esclusivamente sulla base del bisogno, ad esempio in Germania (Pflegegeld), Inghilterra (Attendance Allowance) e Spagna (Prestacione Economica). Il presupposto comune è che l'assistenza agli anziani non autosufficienti - i principali utenti di queste misure - debba essere considerata un diritto di cittadinanza, indipendente dalle disponibilità economiche delle persone, come la sanità. Spesso, invece, è l'importo a essere graduato secondo il bisogno e le possibilità economiche, così da adattarsi alle diverse condizioni degli utenti: mentre in Italia è fisso a 487 euro, in Germania, ad esempio, può variare tra 250 e 1400 euro.

Tra il 2002 e il 2009 la spesa

è passata da 7,6 miliardi di euro a 12,2 miliardi (+60%), e la percentuale di persone con almeno 65 anni che la ricevono dal 6% al 9,5% (dati più recenti disponibili). Alcuni ritengono che introdurre un criterio di accesso basato sul reddito sia necessario per evitare che l'incremento della spesa prosegua. Il boom dell'indennità, però, è legato a motivi che vanno ben oltre l'assenza di questo criterio, motivi connessi alla recente evoluzione del welfare italiano. Nello scorso decennio, infatti, pressate da esigenze di assistenza sempre più impegnative, le famiglie degli anziani non autosufficienti si sono rivolte in misura crescente alle badanti e hanno utilizzato l'accompagnamento per contribuire alla loro remunerazione.

La diffusione delle badanti, a sua volta, è legata alla scarsità

## ACCESSO RIDOTTO

L'equazione secondo cui una stretta sui requisiti fa recuperare risorse non funziona. Nella delega mancano i principi direttivi

dei servizi pubblici per gli anziani. L'accompagnamento richiede una riforma complessiva che la legghi al rafforzamento dei servizi pubblici: è proprio la delega, nello stimolante articolo 4, ad indicare la strada. L'azione estemporanea sul solo accesso non porterebbe risorse, non risolverebbe alcuno tra i problemi sul tappeto e avrebbe elevate probabilità di essere iniqua.

L'atteggiamento dell'attuale Governo verso le politiche sociali è stata sinora caratterizzato dal contrasto tra il ridotto interesse verso la disamina tecnica dei temi concreti e la priorità assegnata alla riflessione sui valori. Oggi l'incontro tra il ridotto controllo tecnico della materia e la concitazione del momento rischia di produrre un esito paradossale, la «macelleria sociale senza risanamento». Esiste, infatti, il pericolo d'interventi sui criteri di accesso capaci di danneggiare le famiglie più vulnerabili senza portare un contributo degno di nota al risanamento del bilancio.

## SOTTO OSSERVAZIONE

### Pensione d'invalidità

■ Erogata a disabili con reddito inferiore a una certa soglia e percentuale d'invalidità tra 74% e 100% compreso. La ricevono persone entro i 65 anni con disabilità non causata da infortuni sul lavoro, quindi in questa condizione dalla nascita o che hanno avuto un incidente o una malattia. Serve a compensare i redditi che l'impossibilità di lavorare impedisce di guadagnare e ammonta a 260 euro mensili. La spesa annua ammonta a 3,5 miliardi.

### Indennità di accompagnamento

■ Fornita alle persone con il 100% d'invalidità e che hanno bisogno di assistenza continua. È indipendente dalle loro condizioni di reddito o età. È pari a 487 euro mensili e serve a sostenere le spese aggiuntive dovute alla necessità di assistenza continua. Chi ha una pensione e vive la disabilità più grave riceve anche l'indennità di accompagnamento. La grande maggioranza degli utenti (3 su 4) è anziana, prevalentemente oltre i 75 anni, e la utilizza per remunerare la badante. La spesa annua ammonta a 12,2 miliardi di euro

# Agevolazioni fiscali, dai tagli si ottengono risparmi limitati

Il Sole 24 Ore  
12.08.2011, p. 7

di **Cristiano Gori**

Una bella sberleffiata al groviglio di agevolazioni fiscali che si sovrappongono, senza logica, alle prestazioni assistenziali produrrebbe risparmi e maggiore equità. Molti osservatori hanno proposto quest'opinione in occasione della contemporanea presentazione della delega assistenziale e di quella fiscale e l'hanno rilanciata riferendosi all'articolo 3 della prima, che indica l'intenzione di armonizzare i diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno allo scopo di evitare sovrapposizioni. A mio parere, però, tale opinione non riflette il reale rapporto tra fisco e assistenza.

Il Governo deve fare rapidamente cassa e - come ho mostrato nei giorni scorsi - le prestazioni assistenziali non possono contribuire a tal fine in misura

## LA SITUAZIONE

Ogni anno 13,6 miliardi. La possibilità di recuperare risorse dipende dall'importanza assegnata al costo dei figli

significativa. Ciò spiega l'interesse verso le agevolazioni fiscali, che, invece, possono venire tagliate da un anno con l'altro. Interesse alimentato, inoltre, dalla diffusa percezione dell'esistenza di numerose agevolazioni erogate senza che ve ne sia effettiva necessità. Ma qual è la reale situazione? La risposta la fornisce lo stimolante lavoro della Commissione incaricata dal Ministro Tremonti - nell'ottobre 2010 - di esaminare le sovrapposizioni tra stato sociale e interventi fiscali e presieduta dal Prof. Marè.

Il fisco dedica un impegno rilevante a un unico segmento delle politiche socio-assistenziali, il sostegno ai carichi familiari. Le agevolazioni ammontano complessivamente a 13,6 miliardi di Euro annui, dei quali la gran parte - 11,4 miliardi - è destinata alle detrazioni per i familiari a carico. La possibilità di recuperare da qui risorse dipende, innanzitutto, dall'importanza assegnata al sostegno al costo dei figli, obiettivo cui contribuiscono anche altre misure, principalmente gli assegni familiari. Dipende, inoltre, dal valore at-

tribuito all'universalismo, dato che le agevolazioni si rivolgono a tutta la popolazione mentre gli assegni privilegiano lavoratori e pensionati da lavoro dipendente. Le principali proposte politiche di riforma - quoziente familiare (centro-destra), dote famiglia (centro-sinistra) e fattore famiglia (forum associazioni familiari) - differiscono su tutto tranne che sulla necessità di razionalizzare il sistema del sostegno al costo dei figli e di incrementare gli stanziamenti complessivamente dedicati. Sembra difficile immaginare che il Governo voglia declassare il sostegno alla natalità.

L'altro segmento del sociale interessato sono le spese sostenute a favore di adulti disabili e anziani non autosufficienti: le agevolazioni ammontano qui complessivamente a 1,052 miliardi di Euro annui. Comprendono agevolazioni per le spese relative a mezzi necessari all'accompagnamento e a facilitare l'autonomia (automobili, carrozzine, elevatori), detrazioni per il pagamento degli addetti all'assistenza personale, spese per i cani guida e altro. Nell'opinione pubblica prevale la percezione di una spesa in materia ben superiore alla realtà. Le associazioni dei disabili hanno più volte denunciato gli abusi esistenti e una revisione delle agevolazioni tesa a far sì che le riceva solo che ne ha effettivamente bisogno sarebbe auspicabile. Tale revisione migliorerebbe l'equità ma recupererebbe limitate risorse. Togliere le agevolazioni ai veri invalidi, invece, sarebbe audace anche per i più convinti assertori della "macelleria sociale".

Vi sono, infine, alcune voci di grande visibilità mediatica ma scarso peso. È il caso delle detrazioni del 19% per le spese di frequenza degli asili nido, da cui le famiglie possono ottenere un risparmio sino a 120 euro annui e che comportano uno stanziamento di 34 milioni di euro. Se anche fossero tolte, il bilancio pubblico non avrebbe un miglioramento degno di nota. Le famiglie, da parte loro, subirebbero un peggioramento non paragonabile a quello già causato dai numerosi tagli ai nidi dell'ultimo periodo.

In sintesi, non ritengo che le sovrapposizioni esistenti tra politiche socio-assistenziali e fisco permettano di recuperare da quest'ultimo risorse significative.

# Lotta alla povertà resa più difficile dai tagli ai Comuni

Il Sole 24 Ore  
14.08.2011, p. 10

di Cristiano Gori

**L**a delega assistenziale non contiene gli interventi contro la povertà necessari all'Italia ma l'articolo 5 - dedicato alla Social Card - ospita comunque alcune disposizioni positive. Queste però, vengono messe a ripercuotere dalla manovra economica presentata l'altra sera.

L'Italia è l'unico paese europeo - con la Grecia - privo di una misura nazionale a favore delle persone in povertà assoluta, che sono il 5,2% della popolazione. Si tratta dei 3,1 milioni di persone che stanno economicamente peggio nel nostro paese e che, contrariamente a una diffusa convinzione - vivono per metà nel Centro-Nord. Nel 2008 l'attuale Governo ha attuato la Social Card, lo Euro mensili rivolto alle famiglie in povertà assoluta con anziani di almeno 65 anni e bambini entro i 3 anni. Parecchi mesi fa si trattava della prima misura nazionale introdotta in Italia in questo ambito (in precedenza erano state realizzate solo sperimentazioni e iniziative). Associazioni ed esperti hanno chiesto di rafforzare trasformandola in una prestazione rivolta a chiunque viva la povertà.

Oggi i Comuni non svolgono alcun ruolo nell'erogazione della Carta. Al contempo la delega alla loro parte sponda alla manovra un cambiamento positivo perché se - come sembra - la Card deve costituire il perno su cui poggare la lotta alla povertà in Italia escludere gli Enti locali sarebbe un autogol. Gli esperti concordano in proposito, per numerose ragioni. Bisogna pensare alla necessità di un ente responsabile del coordinamento complessivo della molteplicità di soggetti impegnati localmente contro la povertà (centri di prima accoglienza, servizi per l'impiego, scuole, ecc): un ruolo che solo un comune può svolgere.

Nei mesi scorsi l'Esecutivo aveva prospettato la possibilità di dare la selezione dei beneficiari della Carta alle organizzazioni non profit. Si sarebbe così creato un vero e proprio Terzo Settore, allungando gli Enti locali con il primo finanziare e il secondo beneficiario. La Carta, invece, singolare dato che l'articolo 5 non prevede alcun finanziamento pubblico non può essere delegata discrezionalmente decisa in un Comune, non si può delegare in un paese europeo. La delega viene opportunamente modificata

perché siano i Comuni ad assegnare la Carta.

Le alcune decisioni del Governo, tuttavia, mettono in discussione la fattibilità di un simile impianto, a causa dei pesanti ulteriori tagli definiti per i Comuni proprio mentre la delega viene discussa. I tagli oppongono un ruolo nel contrasto alla povertà. Da sempre, i servizi sociali comunali (comprendenti oltre alla povertà, anziani, nati e altro) sono sottofinanziati rispetto a quanto accade in Europa e rispetto alle altre aree del welfare italiano. In questo scenario si collocano le restrizioni di spesa decise dallo Stato nel triennio 2008-2010. Il risultato sarà un cambiamento nel modo di operare dei Comuni di almeno il 20%, dall'entrata della legislatura sanitaria previdenziale sempre nel medesimo periodo non hanno subito riduzioni simili. Le aree di loro competenza, a tutto ciò scappando, ma le conseguenze ancora non stimabili - delle più ricche scende.

La manovra, infine, la domanda più importante perché, neppure Stavolta si denuncerà in maniera completa. Il bisogno di interventi mirati contro la povertà, paradossalmente, non esiste altro settore del welfare nel quale si registra un trend in crescita. Il costo è elevato, circa 2,5 miliardi, ma andrebbe azzere. Oltre a quanto già previsto la spesa, che potrebbe essere coperta dal credito ai nuclei familiari, per la spesa della Carta, gli impatti e le altre prestazioni monetarie associate ai servizi di prima accoglienza, inserimento sociale, ecc. Non ci sarebbe neppure un cambio di rotta, ma un aggiustamento per la spesa, per un totale di 2,5 miliardi in meno (come l'altro) per la lotta alla povertà, come che si può non bastare a contrastare le conseguenze di questa crisi.

La povertà però rappresenta la manifestazione estrema della povertà che affligge il meccanismo di distribuzione della povertà in Italia. Denari alla povertà negli ultimi giorni. E dalla difficoltà di decisioni, nel nostro paese, ad ascoltare i cittadini e a garantire ai miseri gruppi di pressione, corporazioni sindacali, e di persone economicamente più deboli, come organizzazioni di quartiere e non a caso, per la manovra di riforma propria volontà.

Il Sole 24 Ore  
14.08.2011, p. 10