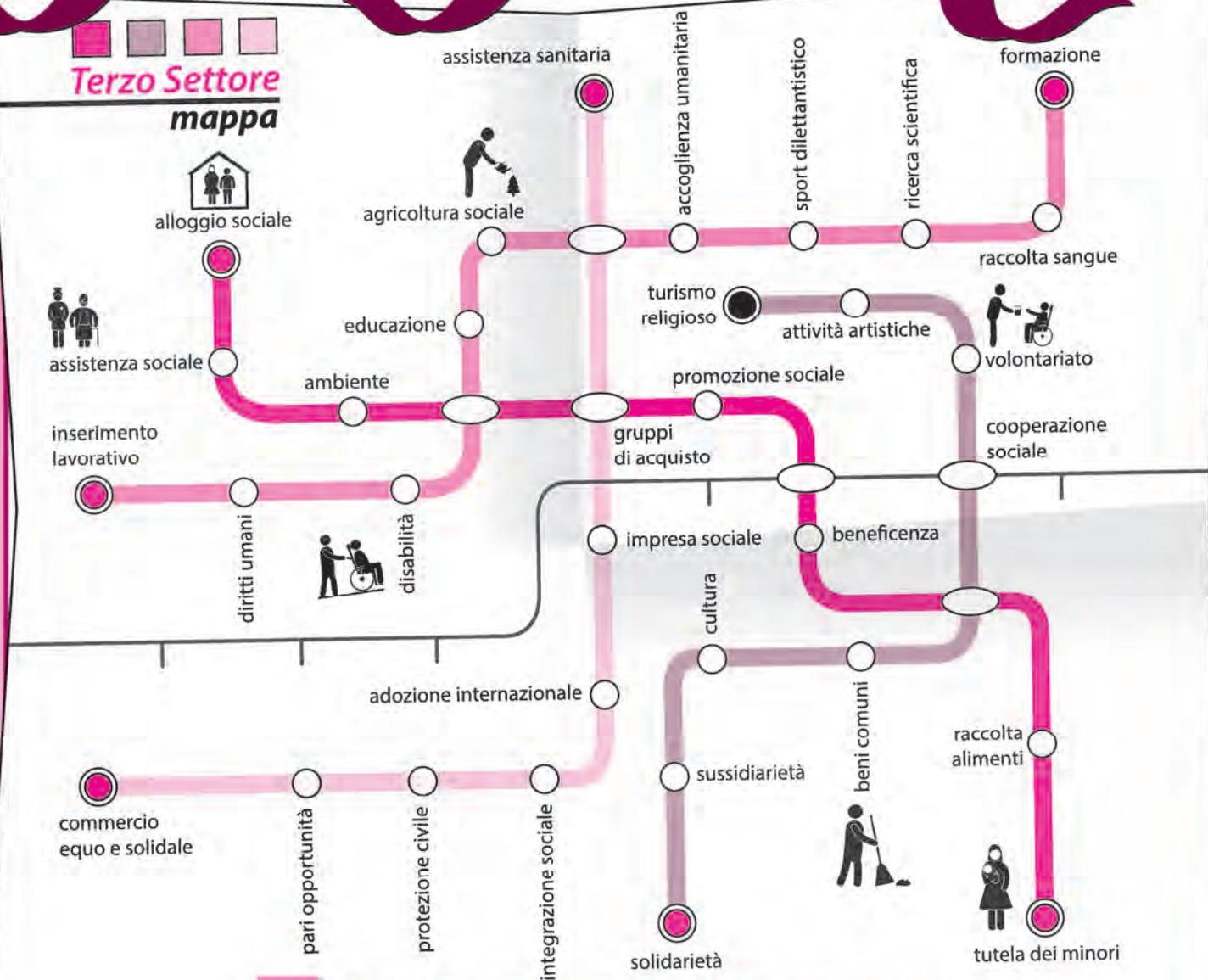


## Terzo Settore

### mappa



# Terzo settore itinerari e destinazioni

# Uneba 2.0

## Lettera agli associati



**I**l XV Congresso Nazionale della nostra associazione svoltosi a Padova nella primavera dello scorso anno ci ha proposto e consegnato degli obiettivi che, tutti insieme, associati, federazioni regionali e consiglio nazionale, siamo chiamati a perseguire.

Il 2018 è l'anno decisivo per l'attuazione della riforma del Terzo Settore con molteplici adempimenti che si completeranno nel 2019. L'Uneba ha raccolto la sfida. La riforma, impegnativa per la nostra associazione e per i nostri enti ci ha visti e ci vede protagonisti prima con il convegno di Firenze di due anni fa, poi per aver dedicato il tema del nostro congresso alla riforma, ma soprattutto per quanto si è fatto in questi mesi da parte dei nostri dirigenti nazionali e regionali con una presenza attiva e propositiva in diverse sedi.

Ci siamo confrontati ed abbiamo formulato le nostre proposte al governo, alle commissioni parlamentari, ai gruppi politici con qualche anche se parziale risultato. Il nostro contributo sul piano tecnico è apprezzato dal Forum del terzo settore. E non ci stiamo muovendo da soli. Abbiamo coinvolto chi, per valori comuni di riferimento, è impegnato propositivamente in questa partita che nei prossimi mesi vedrà, con i decreti delegati e le linee guida, il completamento delle norme attuative della riforma. Non è un caso se Maurizio Giordano coordina i gruppi di lavoro istituiti presso la Consulta delle opere ecclesiali. Le ricadute sugli associati Uneba, che rappresentano una parte significativa nella storia dell'assistenza in Italia, sono e saranno tali da portarci a dover rivedere gli aspetti giuridici, fiscali, statutari e organizzativi nei nostri enti.

L'iter della riforma ci consente spazi di tempo sufficienti per definire, dopo attente verifiche e valutazioni, il da farsi. I nostri associati sono informati delle decisioni operative messe in atto su mandato congressuale: la possibilità di affiancare i nostri enti nelle decisioni da assumere può risultare utile.

Il consiglio nazionale deciderà la costituzione di una rete associativa nazionale Uneba come previsto dall'art. 41 del decreto legislativo n.117/17. La rete associativa potrà esercitare diverse attività a favore degli associati e a sostegno delle loro iniziative.

La nostra delegazione trattante, con il supporto dell'osservatorio nazionale del lavoro, è impegnata nel confronto con le organizzazioni sindacali per definire i contenuti del rinnovo del contratto collettivo nazionale Uneba. Nei prossimi mesi avremo dati sui quali confrontarci.

Continua in tutte le realtà regionali l'azione di allargamento della nostra base associativa e il consolidamento delle strutture territoriali con la celebrazione dei congressi regionali. Incontri, convegni, assemblee già svolte, programmate e altre in corso di definizione testimoniano la vitalità e la presenza di Uneba nei territori.

Con il convegno nazionale di Catania sui minori del 18-20 gennaio si è inteso offrire un modello di lavoro di approfondimento e di ricerca partendo dall'analisi delle realtà in essere. Il coinvolgimento di importanti realtà universitarie si è rivelato utile per la crescita culturale e professionale nostra e dei nostri operatori.

Il nostro sito, le newsletter e Nuova Proposta sono a disposizione degli associati per la diffusione di notizie, di eventi, per la segnalazione di difficoltà e per gli approfondimenti su argomenti del nostro settore.

**Franco Massi**  
Presidente UNEBA

2	<b><u>Uneba 2.0 - Lettera agli associati</u></b>
3	<b><u>Riforma del terzo settore: le erogazioni liberali</u></b>
6	<b><u>Social bonus</u></b>
7	<b><u>Attenzione, riforma in transito</u></b>
10	<b><u>Tutela della famiglia e legge di bilancio. L'ipotesi del "fattore famiglia"</u></b>
13	<b><u>Minori in comunità: linee di indirizzo</u></b>
15	<b><u>Ostacolo o risorsa?</u></b>
17	<b><u>Le promesse non bastano</u></b>
20	<b><u>Piano nazionale per le demenze: le linee di indirizzo</u></b>
22	<b><u>Una passione ritrovata</u></b>
24	<b><u>Colpo d'ala</u></b>

# Riforma del terzo settore: le erogazioni liberali

di Federico Rossi (\*)

**L**a riforma del Terzo settore, avviata con la legge delega del 2016 (legge 6 giugno 2016, n. 106), ha trovato compimento con l'adozione dei relativi decreti attuativi e, in particolare, con l'entrata in vigore del D.Lgs. 3 luglio 2017, n. 117, recante il Codice del Terzo settore.

In questo ambito, pur tenuto conto dei tanti temi affrontati dalla Riforma, intendiamo porre l'attenzione sulle disposizioni che concernono le EROGAZIONI LIBERALI, a partire dal 2018, che nell'Italia degli ultimi dieci anni hanno subito un forte decremento, tale da indurre il legislatore a rivederne le regole nel Codice del Terzo Settore (CTS), così da razionalizzare ed incentivare l'afflusso di risorse finanziarie, che certamente costituiscono una delle fonti principali di sostentamento di tale ambito. Appare quindi evidente l'intenzione di favorire l'afflusso, verso Enti particolarmente meritevoli, di beni e risorse finanziarie derivanti da liberalità.

Le disposizioni in merito alle Erogazioni Liberali, attuano le indicazioni contenute all'art. 9, co.1, lett. b), L. n. 106 del 2016, realizzando la razionalizzazione e semplificazione del regime delle detrazioni e deduzioni e al contempo provvedendo alla progressiva eliminazione della sovrapposizione esistente tra le disposizioni del Tuir e quelle contenute all'art. 14, D.L. 14 marzo 2005, n. 35 convertito con modificazioni dall'art. 1, co. 1, L. 80/2005. Ciò in quanto l'ordinamento tributario, previgente al CTS, contiene molteplici disposizioni che incentivano le erogazioni liberali effettuate, sia da persone fisiche che giuridiche, a favore del settore *no profit*. Si tratta di un coacervo di norme susseguitesisi nel tempo, che prevedendo diversi meccanismi di calcolo dell'agevolazione e di erogazione delle liberalità, richiedono particolare attenzione al fine di trarne il maggior beneficio fiscale possibile. Non è facile pertanto districarsi in un siffatto contesto!

**Il nuovo quadro normativo**, delineato dall'art. 83 CTS, oltre a conseguire l'importante risultato di razionalizzare le misure agevolative in esame (con conseguente semplificazione delle scelte che dovranno operare quanti intenderanno finanziare gli ETS (Enti del Terzo Settore)), comporta un ampliamento dell'ambito soggettivo di applicazione delle misure in esame, rafforza le agevolazioni fiscali concesse agli erogatori, nonché introduce agevolazioni del tutto innovative (come il "Social Bonus" vedi pag 6).

## Chi sono i "Beneficiari" delle Erogazioni?

Il legislatore delegato ha provveduto all'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione delle misure in esame. In precedenza, come si è visto, dette agevolazioni erano per lo più riservate alle erogazioni liberali disposte a favore di ONLUS e poche altre specifiche tipologie di enti *no profit*. Viceversa, a partire dal **1° gennaio 2018** il regime di deduzioni e detrazioni opererà con riferimento alle erogazioni liberali effettuate a favore di **"tutti"** gli ETS, compresi, a determinate condizioni, anche gli **ETS commerciali**, le **imprese sociali** (non costituite in forma societaria) e le cooperative sociali. Occorre tuttavia evidenziare che il nuovo regime di deducibilità o detraibilità delle erogazioni liberali effettuate è, in via generale, riconosciuto unicamente qualora dette liberalità siano rese a favore di ETS "non commerciali" (così come qualificati in base al computo di prevalenza di cui al co. 5 dell'art. 79, CTS), con particolari e ulteriori vantaggi qualora l'ente beneficiario sia un'ODV (organizzazione di volontariato). Tuttavia, come si è detto, il medesimo regime trova applicazione anche nei confronti delle erogazioni effettuate a favore di ETS "commerciali", di cooperative sociali e di imprese sociali (non costituite in forma societaria). In ogni caso, per poter usufruire del regime di vantaggio fiscale è necessario che l'ente beneficiario utilizzi le li-

beralità ricevute per lo svolgimento dell'attività statutaria, ai fini dell'esclusivo perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale (art. 83, co. 6, CTS).

Occorre tuttavia evidenziare, anche a questo fine, la necessità dell'entrata in vigore del RUNTS (Registro Unico Nazionale del Terzo Settore), poiché una volta entrato a regime le misure fiscali in esame saranno applicabili a tutti gli ETS iscritti, nelle diverse sotto sezioni del Registro, mentre apposita disciplina è stata dettata con riferimento al lasso temporale intercorrente fra l'entrata in vigore di dette agevolazioni (1° gennaio 2018) e il momento di operatività del RUNTS. Tuttavia fino al momento di operatività del RUNTS, le introdotte agevolazioni troveranno applicazione nei confronti delle liberalità effettuate a favore dei seguenti soggetti:

- ONLUS iscritte negli appositi registri;
- ODV iscritte nei registri di cui alla legge n. 266 del 1991;
- APS iscritte nei registri nazionali, regionali e delle provincie autonome di Trento e Bolzano, previsti dall'art. 7 della L. n. 383 del 2000.

### Erogazioni liberali; maggiori benefici nel 2018?

Possiamo affermare che le agevolazioni delineate dall'art. 83, CTS consentiranno, a partire dal 1° gennaio 2018, di fruire di maggiori benefici rispetto a quelli oggi riconosciuti dalla disciplina previgente al CTS. Vediamo in che misura.

#### ❖ PERSONE FISICHE - soggetti erogatori

##### 1° Possibilità

Per le **persone fisiche** si istituisce una "**detrazione**" IRPEF pari al **30%** dei valori erogati, sia in denaro che in natura, a favore degli ETS, per un importo complessivo non superiore a euro 30.000,00 in ciascun periodo d'imposta (la detrazione viene incrementata al 35% nel caso in cui i beneficiari dell'erogazione liberale siano delle ODV ma per le sole erogazioni in **denaro**). Per le "**erogazioni in denaro**", la detrazione è consentita a condizione che il versamento sia eseguito tramite banche o uffici postali, nonché altri sistemi che ne garantiscono la tracciabilità. Mentre per le "**erogazioni in natura**", il co. 3 della disposizione in esame demanda l'individuazione delle tipologie di beni ad un apposito decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

##### 2° Possibilità

In alternativa è prevista la possibilità di "**de-**

**durre**" la liberalità effettuata, dal **reddito complessivo netto nei limiti del 10% per cento dichiarato**. Se la deduzione supera il reddito complessivo netto (vale a dire, al netto di tutte le deduzioni) l'eccedenza può essere portata in avanti nei quattro periodi d'imposta successivi, fino a concorrenza del suo ammontare.

**ATTENZIONE:** Entrambi i regimi di detrazione/deduzione sopra considerati non sono cumulabili né fra loro, né con altre analoghe agevolazioni fiscali, previste a fronte delle medesime erogazioni liberali.

In un rapido confronto con le attuali norme del Tuir, che riconoscono detrazioni IRPEF a fronte di erogazioni liberali effettuate a favore delle ONLUS (art. 15, co. 1.1, Tuir), l'art. 83, CTS prevede maggiori soglie di detrazione (passando dal 26% al 30% o 35%) e ammette la possibilità di beneficiare della detrazione anche in ipotesi di liberalità aventi ad oggetto beni in natura. Similmente, la nuova disposizione agevolativa non ripone, con riferimento al regime di deducibilità, i limiti quantitativi fissati in € 70.000,00 dalle disposizioni della c.d. "più dai meno versi" (art. 14, D.L. n. 35 del 2005).

#### ❖ ENTE /SOCIETÀ soggetti erogatori

In questo caso, l'unico regime agevolativo riconosciuto è quello della **deducibilità delle erogazioni in denaro o in natura effettuate, nei limiti del 10% del reddito complessivo dichiarato**. Qualora la deduzione sia di ammontare superiore al reddito complessivo netto (vale a dire, al netto di tutte le altre deduzioni), l'eccedenza potrà essere computata dal donante in aumento dell'importo deducibile dal reddito complessivo dei periodi di imposta successivi, ma non oltre il quarto e fino a concorrenza del suo ammontare.

Anche in questa ipotesi, il regime di favore descritto non è cumulabile con altre analoghe agevolazioni fiscali, previste a fronte delle medesime erogazioni liberali.

Infine, il co. 5 dell'art. 83 in esame, come modificato dall'art. 5-quater) del D.L. 16 ottobre 2017, n. 148, dispone un ulteriore beneficio con riferimento ai **contributi associativi versati dai soci alle società di mutuo soccorso**, che operano esclusivamente nei settori di cui alla legge n. 3818 del 1886.

#### Coordinamento Normativo

A partire dal **1° Gennaio 2018**, saranno oggetto di abrogazione e/o disapplicazione le seguenti disposizioni:

Art. 15, co. 1.1., Tuir	Questa disposizione sarà disapplicata nei confronti dei soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore di ETS non commerciali e cooperative sociali (art. 89, co. 11, CTS).
Art. 100, co. 2, lett. h), Tuir	Questa disposizione sarà disapplicata nei confronti dei soggetti che effettuano erogazioni liberali a favore di ETS non commerciali e cooperative sociali (art. 89, co. 11, CTS).
Art. 15, co. 1, lett. i-bis), Tuir	Questa disposizione sarà abrogata (art. 102, co. 1, lett. g), CTS).
Art. 15, co. 1, lett. i-quater), Tuir	Questa disposizione sarà abrogata (art. 102, co. 1, lett. f), CTS).
Art. 100, co. 2, lett. l), Tuir	Questa disposizione sarà abrogata (art. 102, co. 1, lett. e), CTS).
Art. 14 d.l. n. 35 del 2005 (la c.d. "più dai meno versi")	A partire dal 1° gennaio 2018 <sup>6</sup> , saranno escluse dall'ambito soggettivo di applicazione della disposizione in esame le ONLUS e le APS (art. 99, co.3, CTS). La definitiva abrogazione della norma in esame, invece, è espressamente disposta a decorrere dalle intervenute autorizzazioni comunitarie e, comunque, dall'operatività del RUNTS (art. 102, co. 2, lett. h), CTS).

\* Oltre a quanto già osservato in via generale in merito all'efficacia temporale delle disposizioni in esame, sul termine di entrata in vigore di questa limitazione dell'ambito soggettivo di applicazione dell'art. 14 del d.l. n. 35 del 2005, si veda anche l'art. 5-ter del d.l. n. 148 del 2017.



### In conclusione

L'articolo 83 del D. Lgs. 117/2017 amplia i benefici fiscali per le donazioni in denaro e in natura eseguite dal 1° gennaio 2018. In particolare, passa dal 26% al 30% la detrazione Irpef per le donazioni delle persone fisiche (che sale al 35% se l'ente beneficiario è un'organizzazione di volontariato). Sarà poi eliminato il tetto di 70mila euro come importo massimo della donazione stabilito dalla "più dai, meno versi", applicabile nella versione attuale fino al 31 di-

cembre 2017. In pratica, le donazioni in denaro o in natura effettuate da persone fisiche, enti e società, diventeranno deducibili entro il limite del 10% del reddito complessivo dichiarato

"L'innalzamento dei benefici fiscali potrà dare sicuramente un impulso alle donazioni", almeno si spera!

(\*) Studio Curina e Rossi  
Dottore Commercialista  
Revisore Contabile

# Social bonus

Il 28 novembre 2017 è stato firmato il **protocollo d'intesa** tra il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (Anbsc), l'Agenzia del demanio e l'Associazione nazionale comuni italiani (Anci) per consentire la destinazione agli enti non profit di beni immobili pubblici inutilizzati e di beni mobili e immobili confiscati alla criminalità organizzata, da utilizzare esclusivamente per lo svolgimento delle attività di interesse generale.

L'accordo siglato si ricollega al *social bonus*, una delle misure innovative introdotte dal **Codice del Terzo settore** (art. 81), consistente nel riconoscimento di un **credito d'imposta per le persone fisiche e le persone giuridiche che effettuano erogazioni liberali in denaro in favore degli enti del terzo settore che risultano assegnatari degli immobili**, sulla base di uno specifico progetto di recupero presentato al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali.

In particolare il credito:

- è pari al 65% delle erogazioni effettuate dalle persone fisiche e al 50% di quelle effettuate da enti e società
- è riconosciuto alle persone fisiche e agli enti non commerciali nei limiti del 15% del reddito imponibile e ai soggetti titolari di reddito d'impresa nei limiti del 5 per mille dei ricavi annui
- è ripartito in tre quote annuali di pari importo
- è utilizzabile in compensazione e non è assoggettato ai limiti di compensabilità previsti dalla legge
- non è rilevante ai fini delle imposte sui redditi e dell'Irap.

Alle erogazioni liberali che danno diritto al *social bonus* non si applicano né la disciplina generale delle detrazioni e delle deduzioni connesse alle erogazioni liberali a favore degli enti non profit (previste all'art. 83 del Codice), né le agevolazioni fiscali previste da altre disposizioni di legge.

I soggetti beneficiari delle erogazioni liberali effettuate per la realizzazione di interventi di manutenzione, protezione e restauro dei beni stessi **dovranno comunicare trimestralmente al Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'ammontare delle erogazioni liberali ricevute** nel trimestre di riferimento. Dovranno inoltre provvedere a dare pubblica comunicazione di tale ammontare, nonché della destinazione e dell'utilizzo delle erogazioni stesse, **tramite il proprio sito web istituzionale**, nell'ambito di una pagina dedicata e facilmente individuabile, e **in un apposito portale, gestito dal medesimo Ministero**, in cui ai soggetti destinatari delle erogazioni liberali sono associate tutte le informazioni relative allo stato di conservazione del bene, gli interventi di ristrutturazione o riqualificazione eventualmente in atto, i fondi pubblici assegnati per l'anno in corso, l'ente responsabile del bene, nonché le informazioni relative alla fruizione, in via prevalente, per l'esercizio delle attività.

L'accordo appena siglato rappresenta, comunque, solo il primo passo per la concreta attuazione della misura agevolativa. Si ricorda, infatti, che l'articolo 83 del Codice prevede anche l'adozione, da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, di un decreto per definire le modalità di attuazione sia delle agevolazioni fiscali sia delle procedure per l'approvazione dei progetti di recupero finanziabili.

Rif. Sito internet FiscoOggi, giornale on line dell'Agenzia delle entrate - [www.fiscooggi.it](http://www.fiscooggi.it)

# Attenzione, riforma in transito

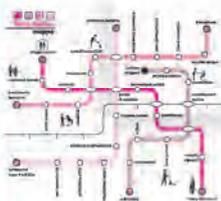
di Sergio Zanarella



**I**l Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali - Direzione Generale del Terzo Settore - ha emanato la circolare del 29/12/2017 indirizzata a tutte le regioni, al fine di fornire chiarimenti in merito all'applicazione delle norme contenute nel codice del terzo settore.

Nella circolare è stato ribadito che il principale scopo dell'emanazione del codice è quello di fornire una disciplina organica in materia di terzo settore, superando la frammentarietà della legislazione precedente. In tale prospettiva assumono un ruolo centrale la **definizione di ente del Terzo settore**, le **norme organizzative degli enti medesimi**, la **disciplina del volontariato**, il **regime fiscale** e il **sistema del registro unico nazionale**. La complessità del processo di adeguamento al nuovo quadro normativo è stata tenuta nel debito conto da parte

del legislatore, sotto due diversi profili. Da un lato, infatti, l'articolo 101, comma 2 assegna alle associazioni di promozione sociale, alle organizzazioni di volontariato e alle ONLUS un termine di 18 mesi decorrenti dalla data di entrata in vigore del codice medesimo (3 agosto 2017), al fine di apportare ai **propri statuti** le modifiche derivanti dall'obbligo di conformarsi alla novella legislativa. Dall'altro, il legislatore ha espressamente diversificato, sotto il profilo temporale, l'efficacia applicativa di talune disposizioni. La maggior parte delle norme in materia fiscale, soprattutto tutte le agevolazioni legate all'acquisizione della qualifica di ente del terzo settore e del relativo regime fiscale applicabile, potranno essere adottabili solo una volta ricevuta l'autorizzazione da parte della Commissione europea.



nuova  
**proposta**

Altre disposizioni, viceversa, trovano applicazione solo successivamente all'operatività del registro unico nazionale. Al riguardo giova evidenziare come l'articolo 53 del codice preveda che entro un anno dalla data di entrata in vigore del codice medesimo, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sia definita la procedura per l'iscrizione nel registro e vengano individuati i documenti da presentare e le modalità di deposito degli atti, unitamente alle regole per la predisposizione, la tenuta, la conservazione e la gestione del registro. In ragione di ciò, il codice all'articolo 101 detta due norme particolarmente rilevanti, atte a disciplinare il periodo transitorio intercorrente tra l'entrata in vigore del codice stesso e l'operatività del registro unico nazionale.

### Disciplina dei registri

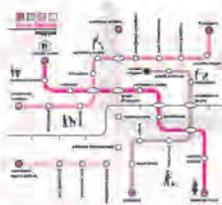
La prima disposizione, contenuta nel comma 2, stabilisce che fino all'operatività di quest'ultimo registro, continuano a trovare applicazione le norme previgenti, ai fini e per gli effetti derivanti dall'iscrizione degli enti nei registri ONLUS, nei registri del volontariato e dell'associazionismo di promozione sociale. Il successivo comma 3 prevede che, nelle more dell'istituzione del registro unico (fino all'operatività del registro medesimo) il requisito dell'iscrizione al registro unico nazionale si intende soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore. Poiché è necessario risolvere le questioni applicative sollevate medio tempore da alcune amministrazioni regionali, la circolare ministeriale tratta pertanto delle associazioni di promozione sociale e delle organizzazioni di volontariato, per le quali sono operanti gli attuali registri nazionale (limitatamente alle associazioni di promozione sociale), regionali e delle Province autonome; esso non include il tema riguardante le ONLUS, per il quale è in corso uno specifico approfondimento congiunto con l'Agenzia delle Entrate. Ciò premesso, occorre fare una necessaria distinzione tra il profilo privatistico, riguardante l'ordinamento e l'organizzazione degli enti del terzo settore, dal profilo pubblicistico, afferente ai rapporti con la pubblica amministrazione in tema di procedimenti relativi all'iscrizione o alla cancellazione dagli attuali registri pubblici.

In ragione di ciò, le iscrizioni agli attuali registri (a titolo meramente esemplificativo, ai registri regionali del volontariato) continueranno ad essere regolate dalle norme procedurali in essere: in sede di verifica della sussistenza dei requisiti richiesti per l'iscrizione, dovrà essere operata una necessaria distinzione

tra gli enti che si sono costituiti prima della data di entrata in vigore del d.lgs. n.117/2017 e quelli che si sono costituiti a partire dal 3.8.2017. Nel primo caso, la verifica dovrà essere condotta sulla base della normativa vigente al momento della costituzione dell'organizzazione: qualora dovesse essere riscontrata una corrispondenza solo parziale delle disposizioni statutarie con le norme del codice, tale disallineamento non potrà di per se costituire motivo di rigetto della domanda di iscrizione, dovendosi tenere presente che gli enti hanno a disposizione il termine di 18 mesi per apportare le conseguenti modifiche al proprio statuto. Viceversa, gli enti che si sono costituiti a partire dal 3 agosto 2017 sono tenuti a conformarsi ab origine alle disposizioni codicistiche, purché queste siano applicabili in via diretta ed immediata. Ai fini dell'individuazione delle norme che presentano tali caratteristiche, si deve ritenere che nel periodo transitorio non sono suscettibili di immediata applicazione le norme del codice del Terzo settore che presentano un nesso di diretta riconducibilità all'istituzione ed all'operatività del registro unico nazionale, ovvero all'adozione di successivi provvedimenti attuativi.

### Personalità giuridica e bilancio

Coerentemente con tale impostazione, non essendo operativo il registro unico nazionale, non potrà trovare ancora applicazione la procedura semplificata di acquisizione della personalità giuridica di cui all'articolo 22; parimenti, non può trovare immediata applicazione l'articolo 14, il quale prevede per gli enti del Terzo settore di maggiori dimensioni l'obbligo di adottare il bilancio sociale, da redigersi secondo linee guida da definirsi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. La conformità alle linee guida rappresenta un elemento pregnante; fino all'emanazione delle linee guida in parola, pertanto, si deve ritenere che l'adozione del bilancio sociale da parte degli enti del Terzo settore assuma carattere facoltativo. Per altro verso, si devono considerare immediatamente applicabili le norme afferenti ai requisiti sostanziali degli enti del Terzo settore: si fa in particolare riferimento alle disposizioni di cui agli artt.32 e 35 del codice, dedicate, rispettivamente alle organizzazioni di volontariato e alle associazioni di promozione sociale, ove sono da ritenersi già cogenti le prescrizioni attinenti al numero minimo di soggetti (siano essi persone fisiche o associazioni) e alla forma giuridica necessaria ai fini della costituzione di un'organizzazione di volontariato o di un'associazione di promozione sociale. In questo caso, poiché si tratta



nuova  
proposta

di elementi immodificabili, che conformano *ab initio* un ente, essi devono essere presenti sin dal momento iniziale di costituzione dell'ente, ove, beninteso, questa sia avvenuta dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n.117/2017. Indipendentemente dal relativo deposito presso il registro unico nazionale, tutti gli enti del Terzo settore sono tenuti alla redazione del bilancio di esercizio, nelle forme di cui ai commi 1 e 2 dell'articolo 13: l'attuale mancanza della modulistica, da definirsi con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, non esonera gli enti da tale adempimento, traducendosi detta mancanza esclusivamente nell'eterogeneità dei documenti contabili in questione. L'applicazione della norma di cui all'articolo 14, comma 2, riguardante l'obbligo di pubblicazione annuale sul proprio sito internet degli emolumenti, **compensi o corrispettivi**, a qualsiasi titolo attribuiti dagli enti del Terzo settore ai componenti degli organi di amministrazione e controllo, ai dirigenti ed ai propri associati, non è in alcun modo condizionata dall'operatività del registro unico nazionale: essa, peraltro, in considerazione del riferimento temporale annuale ivi contenuto, dovrà cominciare a trovare attuazione a partire dal 1° gennaio 2019, con riferimento alle attribuzioni disposte nel 2018, cioè nel primo anno successivo all'entrata in vigore della norma in esame. Altra questione rilevante attiene alla denominazione sociale dell'ente e all'utilizzo degli acronimi **ETS, ODV, APS**. Per queste ultime due fattispecie, durante il periodo transitorio non sorge alcun problema in ordine all'utilizzo dei relativi acronimi da parte delle organizzazioni che risultano iscritte nei registri di settore, alla luce della clausola di equivalenza contenuta nell'articolo 101, comma 3 del codice. Discorso diverso deve essere fatto per gli enti non rientranti nelle tipologie particolari sopra indicate o non in possesso della qualifica fiscale di ONLUS. Poiché la qualificazione giuridica di ente del Terzo settore, discende, tra l'altro, dall'iscrizione nel registro unico del Terzo settore (articolo 4, comma 1 del codice), l'acronimo ETS, anche se previsto nella denominazione sociale, non sarà spendibile nei rapporti con i terzi, negli atti, nella corrispondenza e nelle comunicazioni con il pubblico.

#### Gli accordi con gli enti pubblici

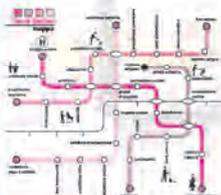
In questa fase transitoria fra vecchia e nuova normativa è intervenuta anche l'**agenzia delle entrate**, la quale con risoluzione n.158/E del 21 dicembre 2017, ha disquisito se il contratto di appalto stipulato da un Comune ed una organizzazione di volontariato possa essere considera-

to, in sede di registrazione, esente dall'imposta di registro e dall'imposta di bollo. Tutti questi atti erano nella passata normativa (L. 266/91) esenti da imposte; rimane da capire se nelle more dell'istituzione del registro unico nazionale sia applicabile ancora la legge 266/91, ovvero trovano applicazione le nuove norme del codice unico. A parere dell'Agenzia delle entrate l'articolo 102, del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) ha previsto l'abrogazione di numerose disposizioni tra le quali figura anche la legge n. 266 del 1991, ivi compresa la disposizione riguardante l'esenzione dall'imposta di bollo e di registro per gli atti connessi allo svolgimento delle loro attività.

L'Agenzia delle entrate fra l'altro rileva che l'art. 82 del CTS in materia imposte indirette prevede:

- al comma 3, l'applicazione in misura fissa dall'imposta di registro per gli atti costitutivi e le modifiche statutarie, comprese le operazioni di fusione, scissione o trasformazione poste in essere dagli enti del Terzo settore; per le modifiche statutarie che hanno lo scopo di adeguare gli atti a modifiche o integrazioni normative è prevista l'esenzione dall'imposta di registro;
- al comma 4, l'applicazione in misura fissa dell'imposta di registro, per gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili e per gli atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento a favore di tutti gli enti del Terzo settore;
- al comma 5, l'esenzione dall'imposta di bollo per gli atti, i documenti, le istanze, i contratti, nonché le copie anche se dichiarate conformi, gli estratti, le certificazioni, le dichiarazioni, le attestazioni e ogni altro documento cartaceo o informatico in qualunque modo denominato posti in essere o richiesti dagli enti del Terzo settore.

Dal quadro normativo sopra delineato e tenuto conto della disciplina transitoria ne deriva che il contratto registrato dopo il 31 dicembre 2017 sarà considerato esente dall'imposta di bollo, ai sensi dell'articolo 82, comma 5, del D.Lgs n. 117 del 2017, mentre sarà assoggettato all'imposta di registro con aliquota del 3 per cento, ai sensi dell'articolo 9 della tariffa, parte prima, allegata al DPR 26 aprile 1986, n. 131 rubricato "Atti diversi da quelli altrove indicati aventi per oggetto prestazioni a contenuto patrimoniale). Ciò in quanto il richiamato articolo 82, del D.Lgs n. 117 del 2017, contempla ai commi 3 e 4 agevolazioni, ai fini dell'imposta di registro, per fattispecie differenti da quella in esame.



nuova  
**proposta**

# Tutela della famiglia e legge di bilancio. L'ipotesi del "fattore famiglia"

di Renato Frisanco

L'ultima legge di bilancio dello Stato, nota come legge finanziaria o di stabilità, ha congelato ulteriori tasse e ha puntato sul sostegno all'occupazione giovanile, sul contrasto alle disuguaglianze economiche e sul recupero della natalità. La legge, che mobilita ca 20,4 miliardi di euro, è il tentativo di rendere compatibili spese per la crescita del Paese con misure sostenibili di redistribuzione delle risorse. Siamo nell'ottica del welfare nazionale che deve poi trovare a livello regionale e locale coerente armonizzazione e implementazione. Per le famiglie è previsto un pacchetto di misure che questa finanziaria amplia e innesta nel programma di governo in riferimento a due perni: il piano di contrasto della povertà e il rafforzamento delle funzioni familiari essenziali. Più che di politiche organiche per la famiglia si tratta di misure volte ad attenuare gli effetti negativi della crisi economica e a sostenere la natalità in un Paese dalle "culle vuote".

## Sostegno al reddito

Il primo obiettivo mira a potenziare le misure di contrasto alla povertà estendendo la platea dei beneficiari del reddito di inclusione (REI) e incrementando le risorse minime del Fondo per la lotta alla povertà (dal 15% al 20%) con il finanziamento degli interventi e dei servizi sociali territoriali. Per il 2018 l'onere dello Stato ammonta a 2 miliardi di euro. Il reddito di inclusione sarà disposto con importi alle famiglie povere (reddito ISEE<sup>1</sup> massimo di 6.000 euro l'anno) proporzionati al numero di figli minori e di alcuni requisiti di svantaggio come la presenza di persone con disabilità grave, donne in stato di gravidanza, disoccupati con più di 54 anni. Si va dal beneficio minimo di 187,50 euro al mese per i nuclei con almeno 1 figlio minore all'importo massimo di 539,82 per le famiglie numerose. Il "capofamiglia" intestatario di questa misura deve assicurare la propria

disponibilità ad un progetto personalizzato di lavoro al fine di uscire dalla condizione di povertà, senza cadere nell'assistenzialismo e nella dipendenza. E' un intervento temporaneo di 18 mesi, reiterabile per altri 12, ma non in modo continuativo, sollecitando così il beneficiario a trovare soluzione al suo problema.

## Sostegno alla natalità

Sul piano del sostegno alla natalità la legge di bilancio con il bonus "Mamme domani" fornisce un contributo di 800 euro alle donne in gravidanza per le spese sostenute in fase diagnostica e in quella post nascita. Viene confermato il "bonus bebè" o assegno di natalità per un importo annuo di 960 euro per bambino, nato o adottato nell'anno da nuclei familiari con ISEE fino a 25 mila euro annue. Con quest'anno il finanziamento, che interessa 280 mila famiglie per 185 milioni di spesa, si limita al primo anno di vita del bambino invece che a tre. E' discutibile il ridimensionamento di questa misura che andrebbe invece estesa ad una platea più ampia di nuclei in considerazione del fatto che nel 2016 i nati sono oltre 12 mila in meno rispetto al 2015 e che nell'arco di 8 anni (dal 2008 al 2016) le nascite sono diminuite di oltre 100 mila unità. Le famiglie a basso reddito possono accedere anche ad un "bonus asilo nido" di 1.000 euro l'anno per l'iscrizione dei figli o per l'assistenza domiciliare nel caso di bambini malati cronici. Per la prima volta, e opportunamente, vengono stanziati 7,5 milioni di euro nel triennio 2018-2020 per l'erogazione di borse di studio e per sostenere spese mediche e iniziative assistenziali in favore degli orfani per crimini domestici e "femminicidio", dato l'acutizzarsi di fenomeni di questo tipo.

Per la prima volta è stato istituito anche il Fondo Caregiver di 60 milioni in tre anni per finanziare interventi legislativi ("Testo Unico" dedicato) finalizzati al sostegno di chi assiste le persone non autosufficienti della famiglia, fenomeno questo alimentato dalla diffusione di patologie croniche e degenerative che segue

<sup>1</sup> ISEE significa Indicatore della Situazione Economica Equivalente e misura lo stato economico di una famiglia.



l'allungamento medio della vita e quindi la senilizzazione della popolazione. Con tale misura viene favorita l'attività di cura non professionale del caregiver familiare, a cui è riconosciuto un "bonus assistenza disabile" in aggiunta agli apporti della legge 104. Si tratta di un impegno rispetto a congiunti (o affini entro il 3° grado) invalidi, bisognosi di assistenza globale e continua di lunga durata o in quanto titolari di indennità di accompagnamento. Tale bonus è di 1.900 euro l'anno, devoluto sotto forma di contributo economico oppure come detrazione fiscale di tale importo per chi ha un reddito ISEE inferiore ai 25 mila euro.

Questo fondo si va ad aggiungere allo storico "Fondo per la non autosufficienza" che in questa legislatura è stato elevato a 500 milioni. Altri due provvedimenti della legge di bilancio, uno di carattere fiscale e l'altro previdenziale, sono a vantaggio di famiglie con figli che in Italia rappresentano il 45% dei nuclei primari. Il primo aumenta le detrazioni fiscali per i figli a carico di età non superiore a 24 anni: la soglia per le detrazioni fiscali passa da 2,8 mila a 4 mila euro. Il secondo amplia la platea delle beneficiarie dell'Ape sociale, l'anticipo pensionistico previsto dalla legge di bilancio 2017 erogata a soggetti che hanno compiuto 63 anni di età e che non sono già titolari di pensione diretta da corrispondere al raggiungimento dell'età prevista per la pensione di vecchiaia.

Questa misura riduce i requisiti contributivi alle donne con figli. La riduzione è pari a 6 mesi per ogni figlio fino ad un massimo di 2 anni, con la possibilità per tante madri di accedere all'anticipo pensionistico a 61 anni magari per rendersi utili come caregiver. Vi sono anche i provvedimenti che favoriscono l'occupazione giovanile, non quella mal pagata e precaria a cui vanno incontro oggi i giovani, il 66% dei quali in età 18-34 anni continua a vivere in casa appoggiandosi a genitori e nonni, più per disperazione che per convinzione. Si tratta di misure che sollevano le famiglie dal compito di principale "ammortizzatore sociale", oltre che provider di assistenza informale e gratuita

(per lo Stato), soprattutto per gli anziani. In definitiva nei confronti della famiglia assistiamo a provvedimenti che, pur utili e coerenti con la politica governativa, rimangono misure spot, frammentate, quelle dei voucher e dei bonus. Occorre invece passare con coraggio a misure strutturali e coordinate, ovvero a politiche organiche, con interventi stabili e affidabili come è avvenuto, con risultati tangibili in Germania e in Francia, dove le famiglie con figli hanno sgravi fiscali e sussidi consistenti, dispongono di infrastrutture sufficienti e accessibili a tutti (dagli asili nido alla scuola dell'obbligo a tempo pieno) e le madri che lavorano sono tutelate, mentre in Italia durante la gravidanza molte donne lasciano o perdono il lavoro.

### Nuovi parametri di sostegno alle famiglie

Nel nostro Paese si può fare di più e non mancano idee e proposte per venire incontro ai bisogni delle famiglie e al tempo stesso garantire una migliore redistribuzione delle risorse in un disegno di equità fiscale. In questa direzione vanno due strumenti innovativi di politica fiscale di cui si parla da tempo e che sono tra loro similari perché tengono conto della dimensione e dei bisogni della famiglia: il "quoziente familiare" (QF) - proposto in Italia fin dal 1991, e adottato in Francia fin dal 1950 allo scopo di favorire la natalità - e il "fattore famiglia" (FF), versione evoluta del precedente, proposta nel 2010 dal Forum delle Associazioni Familiari nella II<sup>a</sup> Conferenza nazionale della famiglia. Se il QF nello stabilire il carico fiscale del reddito familiare complessivo tiene conto del numero delle persone, così che la relativa impostasi riduce al crescere della dimensione della famiglia, i IFF anziché redistribuire reddito a vantaggio delle famiglie con figli, individua una "no tax area" corrispondente al costo di mantenimento dei suoi componenti.

### Il fattore famiglia

L'idea di base del FF, che purtroppo non è ancora operativo nel nostro Paese nonostante

qualche annuncio ufficiale, è quella per cui non sono tassabili le spese necessarie alla famiglia per il mantenimento dei figli e in proporzione al loro numero, così come per l'assistenza di una eventuale persona disabile, di un anziano cronico e/o di una donna in stato di gravidanza o di altro bisogno specificato. Viene garantito pertanto alla famiglia un livello di reddito necessario, calcolato con parametri di spesa - e quindi escluso da tassazione - per far fronte agli effettivi carichi che derivano dai fattori sopra descritti. Pertanto maggiore è il carico familiare, maggiore è la parte di reddito familiare non tassabile. In sostanza il FF permette di quantificare la "capacità contributiva" delle famiglie correggendo l'iniquità del meccanismo attuale per cui un single e un padre di famiglia risultano tassati allo stesso modo. E' considerata una misura attuabile (14 miliardi di mancati introiti) nell'arco di 2-3 anni, assorbendo i bonus vigenti, e con un ritorno virtuoso per una serie di indicatori come le persone in uscita dalla soglia di povertà (stima di 1 milione). Tale misura interessa anche Regioni e Comuni. Nel 2017 la prima Regione ad adottarla è stata la Lombardia che avendo così un quadro più dettagliato della posizione economica

delle famiglie, può erogare maggiori servizi proprio a chi ne ha realmente bisogno. Si tratta di una svolta culturale perché si opera una reale redistribuzione di risorse in modo strutturale dentro un regime fiscale che guarda al soggetto famiglia e non più al contribuente come individuo. In tal modo le leggi finanziarie non dovranno più reiterare di anno in anno misure frammentate e interventi tampone per incentivare fenomeni come la natalità o combattere la povertà delle famiglie e dei minori, ma casomai aggiungere provvedimenti che affrontano fenomeni nuovi (come la finanziaria 2018 ha fatto per i superstiti di violenze domestiche). Questo strumento, il FF, integrato all'ISEE, comincia ad essere adottato anche dai Comuni - tra i capoluoghi il primo è Verona - per facilitare, sulla base del bisogno così misurato delle famiglie il loro accesso agevolato e meno oneroso ai servizi. Il FF, infine, ha come valore aggiunto sia il superamento dell'approccio assistenzialistico per uno di giustizia fiscale sia la valenza preventiva e di minor costo per lo Stato, perché sostenere il reddito disponibile della famiglia al crescere del numero dei figli e dei bisogni di assistenza, riduce la necessità di dover poi intervenire con misure risarcitorie.

## Misure del "pacchetto famiglia" nella legge di stabilità 2018 e "fattore famiglia"

### A. Misure previste dalla legge di stabilità

"Bonus mamma domani": 800 euro per spese precedenti e successive la nascita del figlio

"Bonus bebè": assegno di 80 euro al mese per i nati nel 2018, solo per 1 anno

"Bonus asilo nido": 1.000 euro l'anno

Fondo per i caregiver familiari: "bonus assistenza familiari disabili" (1.900 euro l'anno)

Accesso agevolato e anticipato (fino a 2 anni) all'Ape social di donne con figli

Sostegno allo studio e all'assistenza di orfani per crimini domestici e "femminicidi"

Elevata la soglia di reddito annuo dei figli a carico dei genitori (4.000 euro 2 fino ai 24 anni)

Lotta alla povertà: aumento della platea di famiglie destinatarie dei fondi per il reddito di inclusione (REI)

Sostegno al lavoro giovanile: metà contributi per 3 anni sui neoassunti under 35

### B. Misura auspicata ma non ancora operativa in Italia

**Fattore Famiglia:** "no tax area"; non viene tassata la quota di reddito indispensabile per il mantenimento della famiglia, in proporzione ai suoi bisogni; ovvero, minor carico fiscale o contributivo per le famiglie con maggior carico sociale (numero figli, presenza di disabili, anziani non autosufficienti...) e rette più basse o minor costo nella fruizione dei servizi (asili nido, mensa...).

# Minori in comunità: linee di indirizzo

di Giovanni Santone

**I**l 14 dicembre 2017, un tavolo tecnico, composto dai rappresentanti del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, del Ministero per la Giustizia (Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità), della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani), dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e di esperti indicati dai Ministeri, ha approvato le **Linee di Indirizzo per l'accoglienza nei servizi residenziali per minorenni**.

Va ricordato che ha fornito il proprio contributo "Il gruppo #5buoneragioni" costituito dal Coordinamento nazionale comunità di accoglienza (CNCA), dal Coordinamento nazionale comunità per minori (CNCM), da Progetto famiglia, Agevolando e SOS Villaggi dei bambini e Associazione Papa Giovanni XXIII. In particolare tale gruppo, come molte strutture di accoglienza per minori, da tempo segnalavano disomogeneità tra regioni e comuni nelle modalità e tipologie di accoglienza e requisiti diversi nelle differenti realtà, non tenendo conto del principio che i minorenni non vanno discriminati, in base ai principi della apposita convenzione ONU e della legislazione nazionale (si veda in particolare la legge 149 del 2001).

A questo punto, se le Linee di indirizzo non vincolano le regioni, si pone un interrogativo riguardo alla certezza che con il corposo documento si superano la disomogeneità e i problemi delle differenti strutture, non tanto nel nome (es. casa famiglia, gruppo familiare, piccola comunità...), quanto nella sostanza, sulla base della riserva delle regioni, che in sostanza potrebbero continuare a privilegiare i cittadini nati nei comuni del proprio territorio, con limiti, tra l'altro, verso i cittadini di altre regioni e gli stranieri.

In premessa, conoscere alcuni dati serve a rendere evidente che si tratta di fenomeno di una certa ampiezza e anche complesso. Infatti sono circa 26 mila i minori in affidamento familiare o nei servizi residenziali. A questi vanno aggiunti circa 5300 (minori resi irrimediabili). Se

si fa la distinzione tra "minorenni fuori famiglia di origine a scopo di tutela" e "minorenni accolti in comunità in quanto migranti soli" il numero di questi ultimi, arrivati in Italia nel 2016, secondo il Ministero dell'Interno, ammonta a 25.846, più del doppio dell'anno precedente (sull'argomento vedi articolo di **Francesca Succu - Un tutore nuovo di zecca - in NUOVA PROPOSTA 11/12-2017, pag.11**).

Il gruppo citato (#5buone ragioni) ha manifestato soddisfazione per il prodotto finale ed auspica che le Linee di indirizzo "vengano presto promosse, diffuse, sostenute a livello nazionale e regionale quale importante obiettivo di superamento delle attuali differenze tra le diverse regioni in virtù del principio di non discriminazione e di rispetto del diritto alla qualità dell'accoglienza per tutti i bambini e ragazzi presenti a qualunque titolo sul territorio nazionale".

Quali contenuti salienti si possono cogliere ad una prima lettura del documento? Il punto di partenza, sulla base della normativa di questi ultimi anni, è **il diritto del bambino a una famiglia**. Questa affermazione vuol significare che spetta a tutti i soggetti a contatto con il minore di prevenire l'allontanamento, ma anche di definire la presa in carico e le responsabilità dei cambiamenti da operare, sia nell'organizzazione, che nella preparazione degli operatori. Il documento si articola in 6 punti: 1) *diritto del bambino all'accoglienza*, 2) *l'individuazione dei soggetti e attori istituzionali*, 3) *descrizione delle fasi e dei processi dell'accoglienza residenziale*, 4) *la descrizione di possibili ventagli dell'offerta di servizi di accoglienza residenziale per bambini e adolescenti*, 5) *strumenti di governo gestionali e procedurali necessari per il sistema di accoglienza*, 6) *attenzione a specifiche situazioni dell'accoglienza, che non vanno considerate una appendice, ma il necessario completamento di un quadro dell'accoglienza unitario e al tempo in continua evoluzione*.

Consegue che le strutture di accoglienza per i minori siano il più vicino possibile al model-

lo famiglia, non separando fratelli e sorelle. E' altresì importante che l' accoglienza (possibile per il tempo strettamente necessario) non si realizzi lontano dalla residenza abituale dei/del genitore in difficoltà. Altri aspetti rilevanti riguardano il livello di preparazione e aggiornamento continuo dei professionisti, che devono essere motivati in tale lavoro delicato. Non è da trascurare, come si sottolinea nel documento, il fatto che nel caso di allontanamento si eviti lo spettacolo di forze dell' ordine e polizia locale in uniforme, non solo ma è necessario che tali operatori siano motivati e forniti di una adeguata formazione. Lo spettacolo - come avvenuto in alcuni casi di allontanamento coatto del minore - va evitato, anche in considerazione dei segni negativi che possono lasciare sulla persona, diventata adulta.

Peraltro ci si augura che si superino trattamenti differenziati. Su questo argomento si rinvia alla nota **Prima noi... (NUOVA PROPOSTA N. 5/6 -2017 pag.11)** che riporta esempi di **bonus bebè** per ogni bambino nato o adottato da genitore che lavora nelle aziende del gruppo industriale Brazzale di Zanè (Vicenza). Vent' anni fa

il Comune di Padova aveva deliberato il **bonus bebè** con decorrenza dal mese successivo alla registrazione anagrafica (beneficiari tutti i bambini, anche figli di stranieri, con l' estensione a fami-

glie adottive e affidatarie). Due esempi recenti di provvedimento a livello regionale, che sono riduttivi: la Lombardia esclude i genitori che adottano un bambino, mentre il Veneto ha approvato una legge per l' **accesso agli asili nido** che stabilisce una corsia preferenziale per chi abita e lavora in Veneto da almeno 15 anni.

L'approvazione delle linee di indirizzo riuscirà ad evitare che il bambino della porta accanto sia trattato in modo diverso? Se leggiamo il documento le cose potrebbero rimanere come prima, se non ci sono indicazioni vincolanti per le regioni, o almeno se tutti gli altri attori degli interventi (Comuni e soggetti incaricati dell' accoglienza) non costituiscano una forza di pressione affinché tutti i bambini abbiano eguali diritti, non tanto come benevola concessione, ma appellandosi alla Convenzione Onu sui diritti dell' infanzia e l' adolescenza e ai principi costituzionali...

Bisogna dire che negli ultimi decenni sono stati fatti molti passi avanti. Basti ricordare che non si ricoverano bambini e orfani lontani da casa anche mille chilometri, nè succede che lavo-

ratori del sud emigrati nei Paesi a confine col Nord Italia, per essere vicini ai figli almeno un giorno alla settimana, debbano affidare i figli a strutture delle regioni del nord accanto a bambini di altra lingua o dialetto.

Tanto per memoria: si usa ancora la parola ricovero (in alcune realtà) al posto di affidamento (familiare o in casa famiglia); come pure nei confronti di stranieri fino a non molti anni fa si parlava di tolleranza (anche da istituzioni europee) al posto di accoglienza. In realtà una buona educazione non vuol dire permettere ai figli di fare quello che vogliono. Per analogia anche gli educatori, se sono assenti o incapaci i genitori, devono essere preparati a insegnare il rispetto degli altri e bandire l' intolleranza.

Si tengano aperti il dibattito e le conclusioni della conferenza del 17 dicembre 2017 Stato Regioni, con particolare riferimento a quanto espresso dai rappresentanti delle associazioni su un impegno concreto che obblighi tutti a farsi carico di quanto concordato.

Per i **minori stranieri non accompagnati** si sottolinea il richiamo alla **Convenzione ONU sui diritti dell' infanzia e dell' adolescenza**, che bandisce ogni discriminazione, come risulta anche dalla legislazione italiana. In particolare nei documenti internazionali e nella legislazione nazionale i minori sono da considerare come persone alle quali va riservata particolare attenzione affinché non subiscano traumi, che lasciano il segno nell' età adulta, e siano assicurati interventi e servizi della massima tutela. Nello specifico un ruolo particolare nell' assicurare i diritti dei minori non accompagnati spetta al **Tribunale per i minorenni** per quanto riguarda accertamenti su età e provenienza e una idonea prima accoglienza. Peraltro una nuova figura professionale, che faccia da tramite tra minore straniero e realtà territoriale, è quella dei **mediatori culturali**, operatori preparati a capire il minore e aiutarlo nel percorso. Tale figura risulta positivamente sperimentata in alcuni comuni anche per gli immigrati adulti. Su questo argomento si rinvia al più ampio articolo **Un tutore nuovo di zecca** di **Francesca Succu** in **NUOVA PROPOSTA n.11/12-2017**.

**In conclusione, se si vuole raggiungere l'obiettivo di una costruttiva politica a favore dei minori, occorre personale motivato e preparato e superare la rigidità di formule di accoglienza, tenendo presente che gli interventi a favore delle persone devono realizzarsi con tempestività e flessibilità. Per questo occorre che nelle singole regioni ci sia la disponibilità ad un approccio alle varie (e modificabili) realtà, pubbliche e private presenti sul territorio.**

**Si segnala la pubblicazione della Legge n.4 dell'11 gennaio 2018 che introduce strumenti di tutela dei figli, minorenni o maggiorenni, non economicamente autosufficienti, rimasti orfani di un genitore a causa di un crimine di omicidio commesso dall'altro genitore**

# Ostacolo o risorsa?

di Alessia Morici

**Le Linee di indirizzo nazionali per l'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità.**

**T**rasformare la vulnerabilità in risorsa: questa la sfida che le **Linee di indirizzo nazionali per l'intervento con bambini e famiglie in situazioni di vulnerabilità**, approvate il 21 dicembre scorso in Conferenza unificata, intendono lanciare una risposta alla sollecitazione europea che invita gli Stati membri a promuovere una genitorialità positiva (**REC 2006/19/UE**). Una risposta per rompere il ciclo dello svantaggio sociale (**REC 2013/112/UE**) dei bambini che vivono una condizione di vulnerabilità. Il testo è frutto del lavoro di un Tavolo istituzionale composto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome e dal Gruppo Scientifico dell'Università di Padova, attuatore in Italia del Programma P.I.P.P.I., mirato a prevenire l'allontanamento dei minori dalla famiglia e dalla cui esperienza sono state tratte le premesse del presente documento (si veda Nuova Proposta 1-2.2018).

Queste linee guida vogliono dare gli strumenti per intervenire sui sempre più diffusi casi di *negligenza familiare* prima che degenerino in fenomeni di trascuratezza e maltrattamento. Al fine di prevenire l'istituzionalizzazione del minore, esse puntano ad agire sulla promozione delle competenze genitoriali e sulla valorizzazione delle risorse formali e informali che ruotano intorno al nucleo; in questo senso si pongono in continuità con le *Linee di indirizzo sull'affidamento familiare* (2012) e a quelle *sull'accoglienza residenziale* (2017), focalizzate invece sulla collocazione del minore al di fuori della famiglia. I tre documenti vanno così a comporre un quadro organico di indirizzi, che tenta di armonizzare il sistema di servizi per i minori in tutto il territorio nazionale, in risposta alle criticità emerse dal **IV Piano Nazionale d'Azione e di Interventi per la Tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva**, che mostravano un'Italia sempre più frammentata e disomogenea a livello regionale.

A tal fine le presenti linee di indirizzo affidano alle **Amministrazioni centrali dello Stato** il compito di fornire una definizione condivisa e orientamenti comuni sul tema della genitorialità vulnerabile, definendo la *governance* nazionale e locale e sviluppando un sistema di *governance* integrato tra le diverse politiche, per programmare, realizzare e monitorare azioni interdisciplinari ed inter-istituzionali nel campo della promozione, prevenzione e protezione dei minori: a questo scopo verrà istituito un Tavolo di coordinamento fra Ministero della Salute, MIUR, Ministero della Giustizia, Regioni e Province Autonome e una rappresentanza delle autonomie locali, presieduto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Alle **Regioni** è assegnato il compito di garantire omogeneità dei servizi sul proprio territorio, attraverso la formulazione di linee di indirizzo regionali che dovranno essere l'esito di percorsi interdisciplinari ed integrati e che dovranno prevedere chiare indicazioni rispetto all'integrazione socio-sanitaria dei servizi di presa in carico, alla dimensione territoriale, organizzativa e finanziaria adeguata alla loro erogazione ed alla organizzazione della formazione per gli operatori e professionisti del sociale; i **Comuni**, soli o associati, attraverso un atto deliberativo, dovranno declinare in senso operativo le linee di indirizzo sovraordinate, formulando un progetto di accompagnamento per ogni bambino (Progetto Quadro), individuando le figure professionali che andranno a costituire l'*équipe* multidisciplinare responsabile della famiglia, regolamentando le procedure di presa in carico e garantendo un sostegno economico, ove necessario, alle famiglie in condizione di vulnerabilità. Al fine di assicurare la multidisciplinarietà degli interventi e dell'*équipe* di lavoro, i Comuni dovranno stipulare accordi con le ASL, con i servizi educativi per l'infanzia, con le scuole, con l'Autorità Giudiziaria e non da ultimo con le associazioni e reti sociali che interagiscono a vario titolo con le famiglie.

Destinatario al tempo stesso attori principi delle azioni previste nel documento sono quindi



amministratori, decisori politici, professionisti del pubblico e del privato sociale, ma anche, associazioni di cittadini, reti familiari, formazioni sociali e organizzazioni culturali, ricreative, sportive e religiose che si occupano di minori.

Il quadro teorico di riferimento è il **Modello Multidimensionale del Mondo del Bambino** che, inserendo il minore in una prospettiva ecò-sistemica, tiene conto di 3 dimensioni fondamentali che compongono il suo benessere: i suoi bisogni di sviluppo, le risposte dei genitori a tali bisogni, il contesto ambientale, sociale e familiare all'interno del quale si costruiscono tali risposte; l'idea di fondo è quella di mobilitare il potenziale educativo delle famiglie e della comunità in cui vivono, per costruire una risposta che sia di portata sociale alla vulnerabilità familiare, partendo non più dall'analisi delle carenze genitoriali, ma da quella dei bisogni di sviluppo dei bambini. Il presente documento ne fa propri i principi metodologici: l'**interdisciplinarietà** e la continua **integrazione** tra istituzioni e professionisti, tra famiglia ed *équipe*, tra famiglia, servizi e comunità sociale; la **corresponsabilità** di tutti gli attori coinvolti nel contesto di vita del bambino; la **valorizzazione delle risorse informali** presenti nella comunità di cui la famiglia fa parte; la **trasparenza**, intesa come capacità di comunicare in maniera comprensibile per le famiglie strumenti, valutazioni ed esiti del percorso; l'**intensità dell'intervento**, per dare alla famiglia ciò di cui ha bisogno in quel momento, grazie ad un investimento componibile di risorse, in un arco di tempo definito, programmato e costantemente monitorato; la **valutazione partecipata e trasformativa** che, superando la valutazione diagnostica, si realizza coinvolgendo la famiglia in tutto il percorso di accompagnamento del minore: costituzione dell'*équipe* di lavoro, analisi

preliminare del caso, formulazione, attuazione e monitoraggio del Progetto Quadro, valutazione complessiva del percorso intrapreso. Le famiglie, coinvolte sistematicamente in momenti di riflessione e confronto, divengono così co-autori del proprio cambiamento, trasformandosi da "rischio" in "opportunità", da "ostacolo" in "risorsa". Sulla base di questi stessi principi è stata formulata la lista dei "dispositivi" d'intervento a cui ricorrere per realizzare le azioni previste all'interno del progetto quadro. Accanto a strumenti istituzionali e professionali, come il **SEDT** (Servizio di educativa domiciliare e territoriale), il **Centro diurno**, il **Servizio semiresidenziale**, l'**intervento specialistico a carattere psicologico/neuropsichiatrico/psichiatrico**, o accanto a **dispositivi di sostegno economico**, come ad esempio il REI, si valorizzano le risorse informali che possono facilitare l'uscita dalla condizione di vulnerabilità: in primis la **promozione della vicinanza solidale**, che vede famiglie organizzarsi in una rete sociale stabile, per supportarsi l'un l'altra, secondo un principio mutualistico; l'organizzazione di **gruppi con i genitori e i gruppi con i bambini**, programmati con obiettivi di tipo educativo e/o psicoterapeutico e finalizzati a rafforzare le abilità relazionali dei partecipanti; il **partenariato con i servizi educativi e con la scuola**, luoghi privilegiati per la diffusione di una cultura delle genitorialità positiva, dove possono svilupparsi percorsi di prevenzione, momenti di scambio e legami di solidarietà tra famiglie.

Le linee di indirizzo nazionali, pur essendo una *soft law*, hanno un carattere senza dubbio innovativo che sta nel riconoscere la vulnerabilità come una condizione socialmente determinata e modificabile, capace di generare risorse ed opportunità. Esse accolgono in sé tutta la portata rivoluzionaria del progetto P.I.P.P.I. per cui la conoscenza non è solo nel sapere dei professionisti ma anche nell'esperienza quotidiana delle famiglie e della loro rete sociale. P.I.P.P.I. propone un modello di intervento aperto, in cui alla produzione del benessere dei bambini deve concorrere tutta la collettività. Per dirla con Pippi Calzelunghe, celebre personaggio da cui il programma eredita il nome, *non ci sono ciurma né passeggeri, ma siamo tutti equipaggio*.

**A quando il passaggio dalle linee di indirizzo alla loro concretizzazione?**

# Le promesse non bastano

*Il Decreto del Presidente della Repubblica del 12 ottobre 2017 ha approvato il secondo Programma d'azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità.*

di Alessio Affanni

**C**on il primo Programma, approvato nel 2013, erano stati ratificati i contenuti della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e forniti i primi indirizzi per una loro adeguata attuazione. Questo secondo Programma, quindi, costituisce la prosecuzione di un percorso avviato 5 anni fa e intende riaffermare il **rispetto per la dignità, l'autonomia e l'indipendenza delle persone con disabilità**, dettando le condizioni per adeguati interventi sociosanitari e per promuovere la loro inclusione sociale, scolastica e lavorativa.

Le disposizioni del Programma fanno chiaramente appello, in prima istanza, alle istituzioni pubbliche nazionali e locali, ma prevedono anche il **coinvolgimento delle organizzazioni del terzo settore che si occupano delle persone con disabilità, nonché dei disabili stessi (quali soggetti protagonisti e non solo come destinatari di questi interventi) e delle loro famiglie.**

Sono **8 le linee d'azione indicate dal Programma**, alle quali corrispondono varie forme di intervento, finalizzate al miglioramento delle tante situazioni deficitarie tuttora riscontrabili: dal monitoraggio dello stato di avanzamento del Primo Programma (nel triennio 2014 – 2016) risulta, infatti, che sono ancora pochi i provvedimenti attuativi concretamente emanati e con difformità da Regione e Regione.

## **1. Riconoscimento della condizione di disabilità, accesso ai servizi e progettazione personalizzata**

La prima linea d'azione del Programma mira a intervenire su alcune criticità di sistema, tra le quali la sovrapposizione delle procedure di **accertamento della condizione di handicap e di invalidità civile**, lo scarso controllo nell'attività valutativa e i criteri non univoci per l'accesso ai servizi. Si richiede, quindi, una legge delega che affronti la tematica in modo globa-

le, superando le norme per il riconoscimento dell'invalidità civile e della condizione di handicap e ponendo le basi per una **sinergia tra la funzione di riconoscimento della disabilità, che resterebbe a livello nazionale, e l'azione attuativa e valutativa, specifica delle Regioni**. A queste ultime e alle loro articolazioni operative sarebbe affidato il ruolo di accompagnare le persone con disabilità nello sviluppo e nella realizzazione di un **"progetto di intervento personalizzato"** che racchiuda tutti i sostegni necessari all'inclusione sociale e all'esercizio dei propri diritti.

## **2. Politiche e servizi per la vita indipendente e l'inclusione sociale**

Si considerano **la promozione della vita indipendente e il sostegno all'autodeterminazione delle persone con disabilità** non più come ambiti d'intervento separati dalle altre misure di welfare quanto, piuttosto, come criteri ispiratori alla base di ogni intervento. Si propongono nuovi criteri di qualità e accreditamento dei servizi, l'adozione di **linee guida per promuovere i processi di vita indipendente e una revisione dei nomenclatori di servizi e prestazioni**. Si sostiene inoltre **l'abrogazione delle misure interdittive**.

## **3. Salute, diritto alla vita, abilitazione e riabilitazione**

Il Sistema Sanitario Nazionale deve fare ancora molta strada per garantire pieno accesso alle cure, qualità degli interventi e rispetto della condizione specifica delle persone con disabilità: **pochi i servizi di diagnosi precoce e di screening neonatale** e, in generale, si tende a seguire un criterio di compensazione ad una menomazione fisica o psico-fisica e questo si riflette nelle modalità di erogazione dei servizi. Pertanto si richiedono interventi specifici per **consolidare ed uniformare i Livelli Essenziali di Assistenza e i correttivi per un'adeguata integrazione sociosanita-**

ria dei servizi. E' necessario un nuovo **Nomenclatore tariffario delle protesi e degli ausili** e occorre migliorare la qualità della diagnosi e intervento per le persone con disabilità intellettiva o disturbi psichiatrici, nonché dare piena attuazione alle indicazioni delle *Linee guida sull'autismo* emanate dall'Istituto Superiore di Sanità.

#### 4. Inclusione scolastica e processi formativi

Un primo obiettivo di questa linea d'azione è **migliorare l'inclusione scolastica e il livello di istruzione degli studenti disabili** e incrementare la **disponibilità di insegnanti di sostegno e del personale scolastico** preparati alle specifiche esigenze delle persone disabili. Alcune di queste misure, tra l'altro, sono già contemplate nella Legge n.107 del 2015 (*Legge di riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione*). La seconda azione è corollario della prima e riguarda la necessità di **garantire un uniforme servizio di assistenza nelle scuole**. Il decentramento e la redistribuzione dei poteri e delle funzioni amministrative fra Regioni, Province e Comuni sconta ritardi di attuazione e, per gli studenti disabili, ciò si traduce in inefficienze e differenze nei servizi, variabili da Regione a Regione, e nell'esercizio del diritto allo studio.

Un altro punto esaminato è l'**accessibilità delle scuole** e la garanzia di accomodamenti ragionevoli. Si affronta anche il tema dell'**istruzione domiciliare** e le azioni atte a garantire l'**accesso all'educazione precoce** ai bambini con disabilità. Vanno, dunque, definiti **standard nazionali nel livello dei servizi educativi** e avviate sperimentazioni di programmi di educazione precoce e di educazione domiciliare per gravi impedimenti alla frequenza: ambiti nei quali le **organizzazioni del terzo settore che si occupano di questi temi** possono trovare spazi di intervento.

Un altro tema di grande interesse è anche la **continuità tra formazione e transizione al lavoro e l'accesso degli adulti con disabilità a percorsi d'istruzione e formazione permanente**.

#### 5. Lavoro e occupazione

Questa linea d'azione indica interventi volti a **rendere più efficace l'offerta di lavoro e la sicurezza dei lavoratori disabili**. Alcuni di questi punti programmatici sono stati già contemplati nel Decreto Legislativo n.151 del 2015 (attuativo del Jobs Act) col quale è stata parzialmente modificata la Legge n.68 del 1999 sul collocamento obbligatorio. Uno dei punti chiave è provvedere all'istituzione, a livello nazionale, della **banca dati sul col-**

**locamento mirato**. Altre forme di intervento, invece, si riferiscono alle grandi imprese e si propongono iniziative quali l'istituzione dell'**Osservatorio aziendale** e il "**disability manager**", con l'obiettivo di promuovere l'inclusione dei lavoratori con disabilità nei luoghi di lavoro.

#### 6. Promozione e attuazione dei principi di accessibilità e mobilità

Questa linea d'azione sottolinea la necessità di procedere ad una **revisione della normativa italiana in tema di accessibilità dell'ambiente fisico, urbano ed architettonico, adottando i principi della progettazione universale**, ossia concependo strutture e servizi in modo che siano utilizzabili indistintamente da tutte le persone. Viene, inoltre, raccomandata l'**adozione della normativa europea in tema di accessibilità dei trasporti pubblici**.

Per quanto riguarda il **trasporto privato** si ritiene necessario **semplificare le procedure di rilascio della patente di guida alle persone disabili** e implementare l'utilizzo del Registro Pubblico CUDE (*Contrassegno Unificato Disabili Europeo*).

Indicazioni specifiche riguardano, poi, l'**accessibilità dell'informazione** presso le Pubbliche Amministrazioni.

Di grande rilievo le proposte per **rendere accessibili i luoghi turistici e di interesse culturale**, considerando che meno del 50% delle strutture ricettive italiane ha accessi facilitati per i disabili. Il Comitato per la Promozione e il Sostegno del Turismo Accessibile ha già emanato provvedimenti in materia, dai quali è possibile trarre indicazioni utili. Viene inoltre ipotizzato l'avvio di un corso di Turismo Accessibile e Universal Design nelle facoltà universitarie, la promozione di operatori culturali *ad hoc* e la nascita di un **Osservatorio per il Turismo Accessibile**.

Per quanto riguarda, invece, i luoghi di interesse culturale, vi sono indicazioni di riferimento nelle *Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche*, pubblicate dal MIBAC già nel 2008.

#### 7. Politiche internazionali sulla disabilità

Diverse le azioni da mettere in pratica su questo punto. Una concerne la **puntuale definizione degli strumenti di programmazione e monitoraggio delle politiche di disabilità** per interventi uniformi e coordinati a livello italiano, europeo e internazionale. Si propone inoltre di **definire programmi di progettazione inclusiva**, attraverso corsi di formazione specifici, anche universitari, e seminari che riguardino queste tematiche.

Prevista anche la **valorizzazione delle competenze e delle esperienze dei disabili nella società civile, coinvolgendo anche le imprese e gli istituti universitari e di ricerca nonché le organizzazioni di terzo settore impegnate in questo tipo di attività.**

#### **8. Sviluppo del sistema statistico e del monitoraggio**

Si propone un consolidamento delle indagini correnti ma anche lo sviluppo di **nuove statistiche, in particolare per studi sulla salute mentale e sulla disabilità intellettiva.** Viene sottolineata l'urgenza di procedere speditamente **nell'utilizzo, a fini statistici, delle basi dati amministrative (prime fra tutte quelle dell'INPS) assicurando l'integrabilità degli archivi dei dati sulla disabilità.**

Ci si sofferma, inoltre, sulle proposte per **rendere più efficace il ritorno informativo sull'attuazione delle politiche e sugli interventi di istituzioni centrali, regionali e locali,** che è ancora gravemente carente. Una delle novità ipotizzate è la creazione, da parte dell'ISTAT, di un modulo atto a **verificare la partecipazione alla vita sociale** delle persone con disabilità e la **produzione di indicatori per monitorare lo stato di attuazione della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.**

Si intende inoltre ampliare l'indagine sulle scuole e **valutare la qualità dell'istruzione degli studenti disabili;** altro punto di interesse concerne l'individuazione di indicatori statistici per **studiare la condizione dei disabili in**

**contesti specifici come ospedali e strutture di detenzione.**

Si propone, infine, la raccolta dei dati per **monitorare lo stato di attuazione della Legge n. 112 del 2016 (in materia di assistenza delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare),** considerando anche che alcune Regioni hanno già approvato delibere attuative di questa legge.

#### **FUORI PROGRAMMA**

Conclusa la disamina del Programma, l'auspicio è che le iniziative ipotizzate trovino concreta attuazione da parte di tutti i soggetti istituzionali coinvolti e che vi siano provvedimenti normativi e (laddove richieste) risorse umane e finanziarie per attuarli, evitando che resti una Carta enunciativa di principi. Tenendo anche presente che l'assenza di risorse non può costituire un alibi: molte delle proposte di semplificazione amministrativa e di unificazione dei dati potranno avere solo l'effetto di incrementare l'efficienza e l'efficacia delle attività delle istituzioni pubbliche, non certo i costi.

Nei programmi elettorali in vista delle elezioni è stato riscontrato poco o nulla in termini di proposte per le persone con disabilità; ma, anche laddove vi siano promesse, è bene attendere: finito il periodo della proclamazione di intenti per acquisire consensi, si potrà constatare, nel tempo, quanto sarà effettivamente realizzato del Programma sin qui descritto. Sperando in un fuori Programma, ossia essere stupiti positivamente, una volta tanto.



# Piano nazionale per le demenze: le linee di indirizzo

**N**ella seduta del 26 Ottobre 2017 la Conferenza Unificata Stato-Regioni ha approvato l'Accordo relativo ai documenti sulle *Linee di indirizzo nazionali sui Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali (PDTA) per le demenze* e sulle *Linee di indirizzo nazionali sull'uso dei Sistemi informativi per caratterizzare il fenomeno delle demenze*.

Si tratta dei primi due documenti tecnico-scientifici di approfondimento elaborati dal Tavolo di monitoraggio dell'implementazione del **Piano Nazionale per le Demenze (PND)**, operante presso il Ministero della Salute. I due documenti individuano la scelta delle tematiche di particolare rilievo ed urgenza da approfondire per poi passare alla concreta attuazione a livello nazionale, regionale e locale.

Il documento **Linee di indirizzo nazionali sui Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali (PDTA) per le demenze** propone una definizione condivisa, teorica ed operativa di Percorsi Diagnostico Terapeutici Assistenziali (PDTA) per le demenze e descrive gli elementi costitutivi di tali percorsi, relativi alla persona con demenza ma anche alla sua famiglia, che potranno poi avere una diversa articolazione nei vari contesti locali in cui verranno sviluppati, anche in relazione alle specifiche esigenze. L'obiettivo è di poter disporre di indicazioni nazionali da utilizzare come guida per quanti sono impegnati nella progettazione e attuazione di PDTA a livello regionale e locale.

Il documento **Linee di indirizzo nazionali sull'uso dei Sistemi Informativi per caratterizzare il fenomeno delle demenze** è invece un approfondimento, a supporto dell'azione 1.7 del Piano nazionale demenze, che prevede la realizzazione di un sistema informativo in materia. La scelta di occuparsi dei sistemi informativi sanitari e statistici correnti è motivata dal fatto che questi sistemi contengono un patrimonio di informazioni che potrebbero consentire di tracciare il livello di assistenza socio-sanitaria fornito ai pazienti.

Il **Piano Nazionale Demenze (PND)**, pubblicato nel gennaio del 2015, nell'individuare le strategie per la promozione ed il miglioramento della qualità e dell'appropriatezza degli interventi as-

sistenziali nel settore delle demenze, ha tra i suoi obiettivi la *Creazione di una rete integrata per le demenze e realizzazione della gestione integrata* (Obiettivo 2). Nell'ambito delle attività previste per monitorare lo stato di recepimento ed implementazione del PND a livello regionale, è stata dedicata una sezione specifica sul sito dell'Osservatorio Demenze ([www.iss.it/demenze](http://www.iss.it/demenze)) in cui vengono raccolte e aggiornate le delibere e gli atti normativi segnalati da ciascuna Regione in relazione allo stato di recepimento e implementazione del Piano. Alcune delle Regioni che hanno intrapreso il percorso di recepimento e/o implementazione del PND hanno anche definito una progettualità per la riprogrammazione dei servizi, con indicazioni sui percorsi diagnostico terapeutici assistenziali da incrementare. Nella tabella viene riportata una sintesi dello stato del recepimento del PND a maggio 2017.

Nelle **Linee di indirizzo nazionali sui PDTA per le demenze** si sottolinea l'importanza della gestione integrata degli interventi, dal sospetto diagnostico al fine vita, tenendo in considerazione il punto di vista dei diversi soggetti che concorrono al percorso. L'ottica della gestione integrata implica che il punto di osservazione non siano le prestazioni fornite, ma il paziente (e i suoi familiari) come destinatario degli interventi.

Questo implica che non è sufficiente focalizzarsi sull'intervento fornito da un singolo servizio in uno specifico momento, ma è necessario considerare l'intero percorso come un processo in divenire che coinvolge molteplici servizi e figure professionali in un lungo arco di tempo. Il risultato di una adeguata gestione integrata degli interventi è la continuità delle cure e la possibilità, per il paziente, di ricevere servizi di cura coerenti, collegati e complementari.

La gestione integrata degli interventi per la continuità assistenziale è elemento conduttore anche delle **Linee sui Sistemi informativi**. In questo secondo documento si rileva che nel nostro paese, nonostante la presenza di numerosi flussi informativi, non esiste ancora un sistema informativo integrato dedicato alle demenze che sia in grado di fornire informazioni utili alla

programmazione socio-sanitaria in questo specifico ambito. Viene dunque ritenuto urgente promuovere l'utilizzo di tecniche di *record-linkage* (integrazione e collegamento dei dati registrati da tutte le strutture e dai diversi operatori) nella costruzione di archivi integrati dedicati alle demenze con i quali, fatta salva la necessità di garantire la riservatezza degli assistiti, è possibile condurre analisi in ambito epidemiologico. Inoltre il collegamento di informazioni provenienti dallo stesso archivio o da archivi sanitari e socio-sanitari diversi rappresenta uno strumento indispensabile per la ricerca di elementi utili a descrivere e valutare le cure erogate o le prestazioni fornite in termini di efficacia, appropriatezza ed equità.

Nel documento vengono segnalate anche esperienze realizzate in alcune regioni italiane che mostrano, con livelli di complessità diversi, le potenzialità dei flussi informativi con finalità di programmazione. Ad esempio la Regione La-

zio ha effettuato una rilevazione collegando i dati del Sistema informativo ospedaliero, del Registro delle prescrizioni farmaceutiche erogate direttamente nelle strutture ospedaliere ed erogate dalle farmacie territoriali, del Sistema informativo delle esenzioni, del Registro nominativo della causa di morte e dell'Anagrafe sanitaria regionale degli assistibili. La Regione **Toscana** ha realizzato un *record-linkage* tra dati ospedalieri, prestazioni ambulatoriali, mortalità, farmaci ed esenzione del ticket. Nella Regione **Emilia Romagna** è stato effettuato un *record-linkage* tra il flusso dei pazienti che afferrisce ai CDCD (Centro Decadimento Cognitivo per le Demenze) e i ricoveri ospedalieri. Per la Regione **Umbria**, nell'ambito del progetto europeo ALCOVE (Alzheimer Cooperative Valuation in Europe - 2011-2013) è stato condotto un *record-linkage* tra le SDO (Schede di Dimissione Ospedaliera) e l'Archivio dei farmaci della regione. Nella Regione **Veneto** sono

stati messi a punto sistemi di rilevazione informatici integrati in grado di tenere conto della multi-morbilità del paziente con demenza e del consumo di risorse: il sistema Adjusted Clinical Groups (ACG System) e la Cartella Clinica Elettronica per le Demenze (CaCEDem), adottata da tutti i Centri per il Declino Cognitivo e le Demenze (CDC-D). In particolare il sistema ACG, collegando i dati di ogni singolo assistito, integra i flussi informativi provenienti da ricoveri, esenzioni ticket, pronto soccorso, farmaceutica, psichiatria, malattie rare e quelli provenienti dal sistema informativo distrettuale (ADI, UVMD) con i relativi costi o tariffe, con la possibilità di integrare anche i dati degli archivi clinici dei medici di medicina generale.

L'obiettivo delle Linee guida è dunque di arrivare alla realizzazione di un sistema informativo sulle demenze, a partire dalla valorizzazione dei flussi già esistenti, che consenta il dialogo tra il livello regionale e quello nazionale e tra le varie strutture del medesimo ambito territoriale. In particolare, per quanto riguarda le **strutture di assistenza residenziale e semiresidenziale**, si ritiene che il flusso informativo dei dati sui pazienti assistiti e sui trattamenti effettuati (che già attualmente vengono rilevati con cadenza trimestrale e trasmessi) possa essere utilmente correlato ai flussi informativi dei ricoveri ospedalieri e con quelli dell'assistenza domiciliare, al fine di effettuare un'analisi di appropriatezza dei percorsi di cura.

Tratto dal sito internet del Ministero della Salute - [www.salute.gov.it](http://www.salute.gov.it)

Regione	Documento di riferimento per il recepimento del PND	Ridenominazione CDCD (Centro Decadimento Cognitivo per le demenze)	Segnalazione dei nodi dell'assistenza e rete dei Servizi	Progettualità per la riprogrammazione dei Servizi
Campania	Decreto commissariale n.52 del 29/05/2015	si	si	si
Emilia Romagna	Delib. Giunta Reg. n.990 del 27/06/2016	si	si	si
Lazio	Decreto commissariale n. 448 del 22/12/2014	si	si	si
Liguria	Delib. Giunta Reg. n.267 13/3/2015 e DGR n.55 26/01/2017	si	si	si
Marche	Delib. Giunta Reg. n. 107 23/2/2015	si	si	si
Piemonte	Delib. Giunta Reg. n. 37-4207 del 14 Novembre 2016	si	si	si
P. A. Trento	Delibera Giunta prov. n.719 del 6/05/2015	si	si	si
Toscana	Delib. Giunta Reg. n. 147 del 23/02/2015	si	si	si
Umbria	Delib. Giunta Reg. n.1019 del 12/09/2016	no	no	no
Veneto	Delib. Giunta Reg. n. 653 del 15/05/2015	si	si	si
Puglia	Delib. Giunta Reg. n.1034 del 14/07/2016	no	no	no

Cattolici e bene comune

# Una passione ritrovata

La 48ª Settimana sociale e il 7° Festival della dottrina sociale.

di Paolo Bustaffa

**N**on un convegno ma l'inizio di un percorso: è questa una delle definizioni più appropriate della 48ª Settimana sociale che si è svolta a Cagliari dal 26 al 29 novembre 2017. Il tema viene dalla esortazione apostolica *Evangelii gaudium*: "Il lavoro che vogliamo, libero, creativo, partecipativo e solidale". Le Settimane Sociali dei Cattolici Italiani, nate nel 1907 per intuizione di Giuseppe Toniolo, si sono sempre caratterizzate come momenti di discernimento, di progetto e di impegno radicati nell'attualità e proiettati verso il futuro.

## La linea che unisce

La linea che ha unito in oltre un secolo questi appuntamenti nazionali, sempre preceduti e seguiti da analoghe iniziative sul territorio, è la dottrina sociale della Chiesa con la sua passione per il bene comune e con la sua insistente domanda di giustizia e di dignità per ogni essere umano.

Anche lo spirito di Cagliari è stato quello indicato da Giuseppe Toniolo che papa Francesco ha ricordato riprendendo queste sue parole: "Noi credenti sentiamo nel fondo dell'anima che chi definitivamente recherà a salvamento la società presente non sarà un diplomatico, un dotto, un eroe, bensì un santo, anzi una società di santi".

A Cagliari lo spirito di Toniolo, ha soffiato nelle relazioni ufficiali, nelle testimonianze, nelle proposte, nelle concrete richieste alle istituzioni italiane ed europee.

Parimenti ha soffiato sul 7° Festival della Dottrina sociale della Chiesa che si è svolto a Verona dal 23 al 26 novembre 2017 sul tema "Fedeltà è Cambiamento". Due eventi che nella evidente diversità hanno insieme chiesto e chiedono un supplemento di pensiero, di discernimento e di impegno alla Chiesa - in particolare al laicato cattolico - per la costruzione del bene comune. Un segnale di speranza operosa nel tempo dell'indifferenza, degli egoismi, della paura, dell'incertezza, della comunicazione interrotta tra le generazioni.

Un segnale che è venuto e viene dal territorio perché le "buone" come le "cattive" prassi nell'ambito del lavoro e dell'economia fanno parte della storia quotidiana delle persone e delle comunità. Ai credenti spetta il compito di stare con l'intelligenza dell'amore nella storia per rispondere alle emergenze, per progettare e costruire un futuro in cui alle emergenze si risponda sia con l'assistenza sia con un lungimirante "pensare e agire" nella società e nella politica.

## La memoria e la responsabilità

È il presidente della Cei, card. Gualtiero Bassetti ad affermare che "il primo bilancio della Settimana sociale è la constatazione che sono cresciute le quote di responsabilità. La comunità ecclesiale italiana 'lavora per il lavoro' da molti decenni. Attraverso l'educazione formale e informale (scuole, associazioni, istituti formativi), l'impegno nei territori, la promozione di cooperative, banche mutualistiche, associazioni sindacali, corpi intermedi, le azioni contro l'economia illegale e il recupero delle fragilità. Pensiamo poi all'incisività della *Rerum novarum* e, in modo diverso, delle successive encicliche sociali. A Cagliari si è voluto condensare e far diventare intenzionale, sistematico e programmatico questo impegno. Occorre rifare il punto e ripartire con consapevolezza e visione". La memoria assume qui il compito pedagogico di generare futuro e di osare, con le nuove generazioni, processi inediti per la costruzione del bene comune.

## Le tre parole di un giovane

Un giovane studente universitario di Economia, Riccardo Tessari, che ha partecipato alla 7ª Settimana sociale ha voluto esprimere il proprio commento con tre parole: sostenibilità, condivisione, accompagnamento. Le ha riferite a due soggetti fondamentali nella riflessione sul lavoro: la famiglia e l'impresa.

*Sostenibilità*: significa considerare oltre gli



aspetti economici di un'impresa il suo impatto sociale e ambientale e prevedere sostegni finanziari a queste scelte. Si tratta di una visione d'impresa che non teme di confrontarsi con le regole ferree del mercato globale, della competitività, del profitto.

**Condivisione:** si tratta di rendere conciliabile il lavoro fatto con passione con la volontà di crescere professionalmente con la propria famiglia, destinataria del frutto del proprio lavoro. In questa condivisione rientra la cultura della corresponsabilità di imprenditori e lavoratori nelle decisioni produttive.

**Accompagnamento:** significa avviare il passaggio di risorse da generazioni mature a nuove generazioni potenzialmente più capaci di interpretare la realtà e sicuramente più dinamiche ed efficaci in un mondo che corre veloce.

E significa anche accompagnamento tra non profit e profit che richiede la valorizzazione del rapporto tra le due principali esperienze di creazione di valore che attualmente esistono e che spesso sono state separate da confini dettati più da logiche politico-ideologiche.

#### Nell'albero della storia

Nelle conclusioni della Settimana si è affermato che si tratta, di "dare corpo ad alcune iniziative concrete e anche di avviare un efficace metodo di interlocuzione con le forze politiche monitorando il dibattito parlamentare e seguendo con maggior attenzione e costanza la produzione normativa italiana ed europea in materia di lavoro ma anche in materia di tecnologie digitali, di fiscalità, di banche, di ambiente. E poi contribuire ad un'applicazione corretta e coerente delle norme una volta approvate. Lo schema di lavoro potrebbe essere riassunto in quattro passaggi: approccio culturale, scelta politica, elaborazione normativa, applicazione coerente e ben organizzata".

In buona sostanza occorre che la comunità cristiana nelle sue diverse espressioni e i singoli cristiani considerino anche l'impegno sociale e

politico come espressione laicale della missione.

In questa stessa linea si è posto, pur con la sua originalità, il 7° Festival della dottrina sociale dedicato al tema "Fedeltà è cambiamento".

"La fedeltà a Dio e la fedeltà all'uomo - ha detto papa Francesco nel videomessaggio - convergono in movimento dinamico che prende la forma del cambiamento di noi stessi e del cambiamento della realtà, superando immobilismi e convenienze, creando spazi e lavoro per i giovani e per il loro futuro". Una fedeltà generativa che si innesta nell'albero della storia.

#### Tre tipi di intelligenza

Perché fedeltà, cambiamento e lealtà si realizzino sono necessari tre tipi di intelligenza. Li ha suggeriti il card. Luis Antonio Kokim Tagle, presidente di Caritas Internationalis, al 7° Festival della dottrina sociale. Li ha ripresi da Klaus Schwab fondatore del World Economic Forum.

**Un'intelligenza contestuale.** Questa corrisponde alla mente. Occorre sviluppare la capacità e volontà di aprire i contesti dei trend emergenti e di trovare connessioni. Occorre uscire dai rigidi schemi mentali e dalle visioni prefissate sul futuro. Imparando da varie componenti del contesto, sviluppando un'agilità intellettuale e sociale che ha bisogno di integrare diversi interessi e opinioni.

**Un'intelligenza emozionale.** Questa corrisponde al cuore. La mente e il cuore devono incontrarsi e non lottare l'uno contro l'altra. L'intelligenza emozionale coinvolge l'autocoscienza, l'autodisciplina, la motivazione, l'empatia e le capacità per i rapporti personali.

Per accompagnare questo percorso dell'intelligenza sono state consegnate da mons. Adriano Vincenzi, fondatore e anima del Festival, tre parole: *silenzio*, per essere sempre più ricchi di significato, *presenza* per non essere mai estranei alla realtà, *vita* per essere generativi.

#### L'inquietudine e l'impegno

A conclusione di un tentativo di affresco comune della 48ª Settimana sociale e del 7° Festival della dottrina sociale torna, pur non essendo stato direttamente chiamato in causa, il tema del laicato. Ed è stato bene che così sia avvenuto perché era presente nei volti e nei pensieri con la sua passione per la città dell'uomo, con la sua cultura della responsabilità e della corresponsabilità, con la sua competenza professionale negli ambiti del lavoro e dell'economia. Con l'inquietudine, generativa di fiducia e di impegno, che il laicato sperimenta nell'abitare due città che se non sono da confondere neppure sono da separare.

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

## Tra il dire e il fare

*Che le cose siano così,  
non vuol dire che debbano andare così.  
Solo che quando si tratta di rimboccarsi le maniche  
ed incominciare a cambiare, vi è un prezzo da pagare.  
Ed è allora che la stragrande  
maggioranza preferisce lamentarsi  
piuttosto che fare.*

Giovanni Falcone

*nuova  
proposta*

Bollettino ufficiale dell'UNEBA - Unione Nazionale Istituzioni e Iniziative di Assistenza Sociale

**Direttore Responsabile: MAURIZIO GIORDANO**

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

e - mail: [info@uneba.it](mailto:info@uneba.it) - sito internet: [www.uneba.org](http://www.uneba.org)

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)