

Politiche sociali, famiglia disabilità e non autosufficienza

Note alla Legge 145/2018 (Bilancio 2019)

A cura di Alessandro Geria e Silvia Stefanovich

1. Quadro Generale dei finanziamenti

La missione **Diritti sociali, politiche sociali e famiglia** viene incrementata dalla manovra nella sua dotazione passando dai quasi 35 miliardi previsti a legislazione vigente a circa 40 per ogni anno del triennio 2019-2021. Nella quasi totalità l'aumento è ascrivibile ai programmi del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed in particolare all'introduzione del Fondo per il reddito e la pensione di cittadinanza.

Le principali voci in cui è suddivisa la dotazione della Missione riguardano:

- gli emolumenti di Invalidità civile e Non autosufficienza per circa 19 miliardi e 700 milioni;
- il Reddito di cittadinanza per 7,1 miliardi;
- gli Assegni e pensioni sociali finanziati per quasi 6 miliardi;
- 5 miliardi e 22 milioni per Assegni rivolti a infanzia e famiglia;
- quasi 100 milioni per il Terzo Settore.

La Missione è finanziata con altri 272 milioni di euro - riferiti in questo caso al Ministero dell'Economia – destinati a favore di Famiglia (tra cui il Fondo per le politiche per la famiglia), pari opportunità e disagio, che si riducono negli anni successivi a 250 e 223.

2. Dettaglio dei principali Fondi nazionali: entità e loro destinazione

a) La Legge di Bilancio, per quanto riguarda i finanziamenti di programmi già in essere, offre il seguente quadro (vedi anche tabella Fondi sociali):

- il **Fondo per le politiche della Famiglia** viene incrementato di 100 milioni di euro dopo che nel tempo ha subito significative oscillazioni, fino ad arrivare ad appena 4,5 milioni del 2018. Il Fondo quindi avrà una dotazione strutturale a partire dal 2019 di 104 milioni di euro per finanziare interventi finalizzati a favorire numerose misure di sostegno alla famiglia, alla natalità, alla maternità e alla paternità ed il Piano Nazionale nella nuova formulazione della attuale Legge di Bilancio.

- il **Fondo Politiche Sociali** cresce di 120 milioni di euro portando la dotazione strutturalmente a circa 401 milioni di euro a partire dal 2019 (una dotazione comunque analoga a quella del 2010). **Ciò permette di proseguire nella definizione delle azioni di sistema relative agli interventi e servizi sociali territoriali attraverso il Piano Sociale Nazionale, varato per la prima volta lo scorso novembre con il Decreto di riparto del Fondo per il 2018 .**

- il **Fondo non autosufficienze** passa da 473 a 573 milioni con un incremento di 100 milioni.

La dotazione, ancora insufficiente, può sostenere il percorso verso la definizione di un Piano nazionale (soltanto avviato con il precedente governo attraverso il Tavolo Nazionale con le parti sociali presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) che definisca le diverse tipologie di non autosufficienza (disabili gravissimi e gravi) e dei relativi livelli essenziali. Si tratta di un intervento utile, a legislazione vigente, per un settore che ha urgente necessita in ogni caso di un nuovo quadro normativo di carattere socio sanitario.

- il **Fondo povertà** viene decurtato dalla Legge di Bilancio della quota relativa al trasferimento economico del Rei, ma non in quella relativa al potenziamento dei servizi sociali territoriali per

l'inclusione, che quindi potranno ancora contare su 347 milioni di euro nel 2019 e 587 e 615 rispettivamente per il 2020 e 2021.

La natura e l'entità del finanziamento quindi pur permanendo analoghi a quelli già previsti dovranno confrontarsi con un quadro mutato dal provvedimento sul Reddito di cittadinanza e da un presumibile aumento della platea di riferimento.

- viene prorogato ma ridotto, il credito di imposta che scadeva quest'anno per le Fondazioni di origine bancaria relativamente ai versamenti al **Fondo per la povertà educativa minorile**. Quindi nel prossimo triennio l'entità del credito è stata fissata al 65% degli importi (prima era il 75%) e la dotazione del Fondo a 55 milioni contro i precedenti 100 milioni di euro annui.

Ricordiamo che il Fondo rappresenta un meccanismo innovativo di compartecipazione e governo pubblico/privato che ha mobilitato nel triennio scorso 360 milioni di euro finanziando, tramite l'Impresa Sociale Con i bambini, 271 progetti rivolti alla prima infanzia, preadolescenza ed adolescenza.

- si incrementa di 5 milioni di Euro la dotazione del **Fondo Caregivers familiari** che ammonta così a 25 milioni di euro per il 2019 e 2020 ed a 5 milioni per il 2021, prevedendo anche che le somme non impiegate possano essere riassegnate al medesimo Fondo. Il Fondo, introdotto nella Legge di Bilancio dello scorso anno, era funzionale a sostenere uno specifico intervento legislativo che non è stato varato per la conclusione della legislatura.

Da segnalare che attualmente su questa importante materia vi sono alcuni disegni di legge in discussione al Senato, ma che la Legge 97/2018 di riordino delle attribuzioni dei Ministeri ha innovato l'iniziale previsione prevedendo che gli interventi da finanziare siano definiti non per via legislativa, ma con Decreto della Presidenza del Consiglio-Ministero per la famiglia e la disabilità, presso cui è stato trasferita la competenza del Fondo, che dovrà essere emanato di concerto con il Ministero del Lavoro sentita la Conferenza unificata.

- si riporta allo stanziamento originario di 56,1 milioni di euro il **Fondo per i disabili gravi senza nucleo familiare "Dopo di noi"**, dopo la decurtazione dello scorso anno.

- viene incrementata la dotazione del **Fondo lavoro per i disabili** di 10 milioni di euro per il 2019, evidentemente insufficienti se si fa riferimento ai 58 milioni aggiuntivi, rispetto ai 22 stabilmente previsti, che si sono dovuti stanziare con decretazioni successive nel corso del 2018.

b) Per quanto concerne l'introduzione di nuove misure finanziarie si segnala:

- la costituzione di una serie di Fondi che afferiscono alla disabilità con dotazioni di entità ridotta, come il **Fondo per l'inclusione delle persone sorde e con ipoacusia** per 3 milioni di euro nel 2019, 1 milione nel 2020 e 3 milioni nel 2021 ed il **Fondo per l'accessibilità e la mobilità** per 5 milioni di euro nel 2019.

- l'esclusione positiva delle politiche sociali e non autosufficienza dai possibili "tagli" ai trasferimenti alle Regioni e Province autonome nel caso in cui esse non abbiano provveduto a ridurre i costi della politica per contenere la spesa pubblica.

Resta fermo, anche dopo il maxi emendamento, il giudizio già espresso in corso di dibattito parlamentare, che l'incremento delle risorse per le politiche sociali pur consentendo di affrontare la crescente domanda - specie di servizi territoriali alle famiglie con carichi di cura - per un verso non ne favorisce la programmazione a causa della ulteriore frammentazione delle linee di finanziamento e per l'altro non risulta ancora sufficiente a colmare i profondi gap esistenti e soprattutto a definire i livelli essenziali delle prestazioni sociali.

3. Interventi di innovazione normativa nelle diverse materie

Famiglia e infanzia:

Con il maxiemendamento viene introdotta una nuova disciplina e finalizzazione del Fondo per le politiche per la Famiglia che ha come obiettivi generali il sostegno alla famiglia, genitorialità, natalità e agli anziani nei nuclei familiari, avendo come priorità il contrasto alla crisi demografica.

Tra le principali finalità del Fondo ricordiamo:

- la valorizzazione dei consultori familiari e la loro riorganizzazione per potenziarne gli interventi sociali e dei centri per la famiglia;
- la prevenzione dell'abuso sessuale sui minori, il sostegno ai minori vittime di violenza domestica, la tutela dell'infanzia in situazioni di vulnerabilità socio economica;
- il sostegno ai genitori separati e divorziati rinforzando la presa in carico da parte dei servizi sociali;
- la diffusione della figura dell'assistente familiare;
- l'abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie numerose con la carte famiglia;
- gli interventi tesi a prevenire l'abbandono dei minori, quelli in materia di adozione ed affidamento.

Segnaliamo perché di particolare interesse che il Fondo potrà finanziare iniziative di conciliazione vita lavoro e promozione del welfare aziendale familiare.

A queste finalità si aggiungono quelle relative al sostegno agli Osservatori nazionali, alle attività di informazione e comunicazione e la redazione del Piano nazionale per la famiglia.

Le linee di intervento sono particolarmente numerose e di diversa natura, quindi andrà verificata la selezione degli obiettivi e la corretta pianificazione delle risorse, anche in riferimento a materie analoghe di pertinenza del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in modo concentrarle e renderle maggiormente efficaci.

Le risorse sono ripartite con due distinti decreti del Ministro della Famiglia e le disabilità relativi l'uno al finanziamento delle materie di competenza statale (le misure previste dal Piano, gli Osservatori nazionali, le campagne istituzionali) di concerto con il Ministero dell'Economia e l'altro anche d'intesa con la Conferenza unificata per le materie anche di competenza del sistema delle Autonomie Locali.

A questo proposito la Legge prevede che il Ministro riorganizzi tutto il sistema degli **Osservatori** (Famiglia, Infanzia ed adolescenza e contrasto alla pedofilia) razionalizzandoli.

La revisione delle sedi di confronto interistituzionale e con le parti sociali e l'associazionismo, dovrà favorire una maggiore capacità di incidere sui processi decisionali e favorire la partecipazione anche sindacale.

Si segnala la modifica della **Carta Famiglia** - destinata a consentire ai nuclei con almeno tre figli fino a 26 anni di avere sconti o riduzioni tariffarie da parte di soggetti pubblici o privati che aderiscono all'iniziativa - che esclude dai destinatari i cittadini stranieri non comunitari.

E' frutto di una presa di posizione ideologica l'esclusione di famiglie con cittadinanza non UE, non dettata neanche da valutazioni economiche visto che la "Carta famiglia", pur essendo stata istituita nel 2016, non ha avuto operatività sino ad oggi e prevede solamente una possibilità raramente agita che i commercianti facciano sconti alle famiglie che la possiedono.

- Viene incrementato fino ad un massimo di 1500 euro il **Buono per l'iscrizione in asili nido pubblici o privati**. Resta valida la possibilità di utilizzare il Buono per servizi assistenziali domiciliari, in caso di bambini 0-3 anni con gravi patologie croniche. Mentre non è stata prorogata per il 2019 la previsione sperimentale del **contributo per i servizi all'infanzia o voucher per baby sitting** del valore di 600 euro per un massimo di sei mesi, in alternativa al congedo parentale

Pur valutando con estremo favore gli investimenti a sostegno delle famiglie e del sistema educativo 0-3 anni, ci si chiede se non fosse un investimento più efficace quello volto a supportare direttamente la rete dei servizi stessi, nell'ottica della riduzione dei costi a carico delle famiglie, ma anche della loro diffusione territoriale e qualificazione.

- La normativa interviene anche sulla possibilità per la donna lavoratrice di posticipare il **congedo di maternità** interamente a dopo il parto, entro i cinque mesi successivi, dietro attestazione del medico specialista del SSN e del medico competente che tale opzione non arrechi pregiudizio alla madre né al nascituro.

La facoltà prevista può essere una opportunità per le madri lavoratrici, ma sarà necessario vigilare attentamente che non ci siano forme di pressione dei datori di lavoro in tal senso. Sarebbe stato utile inserire la previsione all'interno di una cornice di contrattazione collettiva.

- Si interviene inoltre sulla disciplina dello **smartworking (lavoro agile)** prevedendo una priorità per le lavoratrici fino a tre anni dopo aver usufruito del congedo di maternità o lavoratori con figli disabili, con certificazione di handicap in condizione di gravità.

L'introduzione di priorità andrà coordinata con le priorità di accesso già previste dalla contrattazione collettiva. Purtroppo non si coglie l'occasione per riconoscere la priorità anche ai padri nei primi anni di vita del figlio, né per inserire un favor per l'introduzione di una cornice definita dalla contrattazione collettiva alla definizione del lavoro agile, anche a maggior tutela di lavoratori nella condizione di vulnerabilità data dai carichi di cura.

- Con il maxi emendamento è stato inoltre prorogato per il solo anno 2019 il **congedo di paternità obbligatorio** per i padri lavoratori dipendenti in vigore fin dal 2013, portandolo da 4 a 5 giorni. In aggiunta, si conferma il **giorno di congedo di paternità facoltativo** che si potrà godere in alternativa alla madre.

La proposta Cisl, coerente con l'orientamento della proposta di Direttiva Europea sul Work-life balance e agli orientamenti del Social Pillar, è di prevedere un congedo di paternità obbligatorio retribuito di 10 giorni e una estensione del congedo parentale sia in termini di durata che di indennizzo economico, per madri e padri.

- Al fine di favorire la crescita demografica è previsto per lo sviluppo delle aree rurali la **concessione gratuita per almeno 20 anni di terreni agricoli a famiglie con terzo figlio nato negli anni 2019, 2020, 2021**. E l'accesso ad un mutuo fino a 200 mila euro a tasso zero per 20 anni per acquistare una casa in prossimità. Un decreto disciplinerà le modalità.

E' una misura parziale e difficilmente efficace nella direzione di "favorire la crescita demografica".

Disabilità e Non autosufficienza:

- Si aumenta a 1.000 euro la detrazione forfettaria per le spese di mantenimento dei **cani guida**, sostenuta da persone cieche.
- Si prevede l'istituzione della "**Carta Europea della disabilità**", che verrà definita nei criteri e nell'individuazione degli aventi diritto con Decreto Interministeriale e successivamente distribuita da INPS. Il finanziamento previsto è di 1,5 milioni di euro per il 2019, e prosegue con pari impegno nei due anni successivi.

In tutto il testo della manovra non si fa mai riferimento al Secondo Programma di Azione Biennale (DPR 12 ottobre 2017) definito dall'Osservatorio Nazionale Disabilità, istituito ai sensi della Convenzione ONU, e alle sue proposte di indirizzo.

Terzo Settore:

- Con il maxi emendamento governativo nella Legge di Bilancio è stata inserita l'abrogazione della riduzione dell'Ires agli enti senza scopo di lucro (che passa quindi dal 12% al 24%), con un aggravio per gli enti interessati di circa 118,4 milioni di euro per il 2019 e 157,9 dal 2020.

Su questa previsione la Cisl ha già espresso un giudizio negativo perché rende più oneroso l'impegno dei soggetti non profit nei delicati ambiti delle politiche sociali, sanitarie educative, ambientali, con interventi spesso rivolti a persone vulnerabili.

Segnaliamo che nel "Decreto Semplificazioni" in corso di approvazione è stato inserito un emendamento che ripristina la suddetta agevolazione. Più in generale è necessario procedere alla attuazione della riforma del Terzo Settore varata nella scorsa legislatura.