

titolo/tema:	Il testo della legge delega		tipologia
autori:			documento
editore:		data/anno:	2011
città/luogo:		pagine/durata:	6
altro/note:	L'articolo contiene la presentazione, la relazione tecnica e il resto della norma		
fonte/reperito al link:	http://www.camera.it/126?pdl=4566	in data:05/01/2012	

La presente pagina non è da considerarsi come parte integrante del documento che segue, che viene pubblicato nel nostro sito con il consenso dell'autore, dell'editore e/o in quanto materiale di pubblico dominio reperibile nel web. Si raccomanda di citare sempre le fonti nel caso in cui si riutilizzino i materiali, nonché di rispettarne le licenze d'uso.

E' inoltre gradita una comunicazione ai gestori del sito.

DISEGNO DI LEGGE

presentato dal ministro dell'economia e delle finanze

(TREMONTI)

Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale

Presentato il 29 luglio 2011

Presentazione

Onorevoli Deputati! — Il presente disegno di legge reca la delega legislativa al Governo per la riforma fiscale e assistenziale.

Omissis

Articolo 10. Interventi di riqualificazione e riordino della spesa in materia sociale.

La presente delega è rivolta a riqualificare e riordinare la spesa in materia sociale, in modo da superare le attuali sovrapposizioni nonché duplicazioni di servizi e prestazioni, che esasperano un sistema che risulta oggi scarsamente efficace e non più sostenibile economicamente, in quanto caratterizzato da sistemi concorrenti tra loro sia sul piano finanziario che su quello della titolarità istituzionale. Il quadro della spesa per il *welfare* risulta, infatti, frammentato tra una molteplicità di attori che gestiscono quote diverse di risorse. Una parte, quella principale, è gestita dal Servizio sanitario nazionale, un'altra parte cospicua delle risorse è costituita da trasferimenti socio-assistenziali dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) alle famiglie per il sostegno alla non autosufficienza, una parte (esigua) è la spesa socio-assistenziale gestita in media dai comuni. Il sistema socio-sanitario, descritto in questi termini, risulta istituzionalmente molto frammentato, sprovvisto di un livello di governo che ricomponga a unitarietà gli interventi sul singolo utente o sulla singola famiglia. La parte più rilevante della spesa assistenziale è gestita centralmente dall'INPS, la sanità è governata dalle regioni, alcuni servizi sociali reali sono erogati dai comuni: si *determina così un completo disallineamento verticale della catena di governo, con una quantità importante* di risorse di cui si ignorano sostanzialmente l'utilizzo e il livello di efficacia.

La presente delega è quindi rivolta a ricomporre il quadro allineando quello che oggi è disallineato, attraverso il riferimento alle disposizioni costituzionali degli articoli 117 (livelli essenziali) e 118 (sussidiarietà) della Costituzione. Lo scopo è quello di permettere che i servizi socio-sanitari possano integrarsi con i servizi del *welfare*.

In particolare la delega mira a riqualificare e integrare, dal punto di vista sostanziale, le prestazioni socio-assistenziali in favore dei soggetti autenticamente bisognosi. Tale precisazione fornisce la cifra della finalità dell'intervento, consistente nella necessità di superare l'utilizzo inappropriato delle risorse, anche attraverso un sistema di controllo reale, che, senza instaurare un clima «poliziesco», ma coinvolgendo i livelli di governo più vicini al cittadino, sia idoneo a rendere il sistema maggiormente efficace attraverso il coordinamento e la riformulazione degli interventi; a moralizzare il sistema frenando il dilagare delle contribuzioni monetarie dirette (in particolare indennità di accompagnamento), ormai fuori controllo in molte realtà geografiche; a promuovere l'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali.

Si tratta di una riforma necessaria, anche perché l'attuale impalcatura normativa ha determinato nel settore di riferimento – negli ultimi anni e in particolare in alcune realtà geografiche del Paese – un numero sproporzionato di soggetti invalidi e beneficiari di assegni di accompagnamento, con conseguenti costi spropositati a carico della collettività

nazionale, specie se rapportati alla verosimile presunzione che molti di questi soggetti si rendono indebitamente destinatari di tali sostegni.

Nel contesto della delega è contenuta una forte opzione per il principio di sussidiarietà orizzontale espresso nell'articolo 118 della Costituzione. Si tratta di una scelta che riconosce e valorizza quella *welfare society* che è stata un fattore importante nel nostro sviluppo. Si prevede infatti di favorire la libertà di scelta dell'utente e di finanziare prioritariamente le iniziative e gli interventi sociali attuati sussidiariamente via volontariato, *non profit*, organizzazioni non lucrative di utilità sociale, cooperative e imprese sociali quando, rispetto agli altri interventi diretti, sussistano i requisiti di efficacia e di convenienza economica in considerazione dei risultati. È un'opzione decisiva perché spesso, a causa di un pregiudizio ideologico non ancora del tutto tramontato, il Terzo settore non è ancora debitamente valorizzato e si continua a ritenere che sia meglio la gestione pubblica diretta, anche quando costa di più e rende qualitativamente meno di un servizio erogato da un ente con finalità sociali. In altre parole, il pubblico continua aprioristicamente a essere ritenuto moralmente migliore e da privilegiare a dispetto di ogni risultato qualitativo e quantitativo.

La presente delega vuole quindi riconoscere che le risorse affidate a un ente con una finalità ideale spesso possono diventare un volano di servizi sociali molto più efficace di quanto gestito solo e unicamente da una struttura pubblica. Quando lo diventano, l'intervento sussidiario deve essere favorito, in analogia con quanto avviene in altri ordinamenti, come quello tedesco, dove spesso le *Gemeindeordnungen* prevedono questo principio. Da questo punto di vista la delega prevede anche che la *social card* sia assegnata ai comuni, anch'essi tenuti ad affidare alle organizzazioni *non profit* la gestione della carta acquisti attraverso le proprie reti relazionali. Sono proprio queste reti che permettono di entrare in rapporto vero con il bisogno e trasformare un sussidio in una possibilità di rapporto che spesso è decisiva per una risposta non solo burocratica ma anche umana a certe situazioni disagiate. In questo modo la delega riconosce anche i dati recentemente messi in evidenza dall'ISTAT sul Terzo settore: 3,5 milioni di cittadini coinvolti in attività di volontariato, un valore economico di circa 8 miliardi e quasi 400 mila occupati a tempo pieno.

I principi e i criteri che si pongono a riferimento del legislatore delegato ad adottare, nell'arco di due anni, uno o più decreti legislativi, sono intesi a:

- a) ridisegnare tutti gli indicatori necessari ad individuare la corretta situazione economica dei singoli cittadini, con una particolare considerazione e valorizzazione del nucleo familiare. Inoltre si fa riferimento anche al patrimonio, sia in relazione all'accesso alle prestazioni socio-assistenziali sia anche alla reversibilità delle pensioni destinate ai coniugi superstiti e agli altri componenti conviventi che ne avessero titolo. Oggi infatti la reversibilità viene percepita anche da soggetti con forti disponibilità economiche e patrimoniali, molto lontane da situazioni di effettivo bisogno;
- b) procedere ad armonizzare complessivamente i diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno, in modo da evitare dispendiose duplicazioni di servizi e sovrapposizioni, nonché di realizzare una reale gestione integrata del welfare assistenziale. Si tratta di un processo che dovrà essere realizzato responsabilizzando, anche attraverso i meccanismi del federalismo fiscale, tutti i livelli di governo in tema di utilizzo delle risorse dedicate e di relativo controllo;
- c) in particolare, ma non esclusivamente, istituire un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza, da ripartire tra le regioni, sulla base di parametri standardizzati che tengano conto della popolazione ivi residente, dell'età anagrafica della stessa e di alcuni fattori ambientali caratteristici, in modo da facilitare l'insediamento a regime di un unicum assistenziale, socio-sanitario e socio-

assistenziale di cui siano responsabili le regioni, abilitate a strutturare le forme di coordinamento e di intervento ritenute più idonee. Si favorisce quindi lo sviluppo di un sistema che si renda garante della libera scelta del cittadino, della diffusione dell'assistenza domiciliare, dei finanziamenti necessari ad un inserimento sempre maggiore delle organizzazioni non profit in senso lato, espressione del volontariato più autentico, in attuazione della sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, ultimo comma, della Costituzione;

d) in particolare, ma non esclusivamente, trasferire ai comuni, singoli o associati, il sistema relativo alla carta acquisti con lo scopo di identificare i beneficiari in termini di prossimità, di integrare le risorse pubbliche con la diffusa raccolta di erogazioni e benefici a carattere liberale, di affidare alle organizzazioni non profittevoli la gestione della carta acquisti attraverso le proprie reti relazionali.

Sul piano del riconoscimento dei compiti istituzionali i criteri di delega individuano quindi nel complesso due attribuzioni fondamentali.

La prima, come detto, in favore delle regioni e dei comuni. Alle regioni viene riconosciuto il compito di strutturare il sistema dell'indennità sussidiaria di accompagnamento, integrandola nel sistema regionale complessivo dei servizi sanitari, socio-sanitari e assistenziali. Ai comuni, singoli o associati, viene affidata la gestione della cosiddetta «carta degli acquisti», avendo i medesimi maggiori possibilità di monitorare i beneficiari e di integrare, eventualmente, le risorse pubbliche necessarie, nonché di affidare la gestione della stessa carta ad organizzazioni non lucrative.

La seconda in favore dell'INPS, al quale conferisce la prerogativa di agente generale pagatore dei contributi monetari diretti, qualora il sistema si orienti per questa forma di intervento, da esercitare in stretto coordinamento con le regioni e i comuni. L'INPS, in specie, dovrà occuparsi dell'anagrafe generale di tutte le posizioni assistenziali, predisponendo allo scopo un apposito fascicolo elettronico delle persone beneficiarie e delle loro famiglie, in condivisione con la pubblica amministrazione coinvolta in senso lato. Ciò al fine di aggiornare e verificare costantemente lo stato di bisogno e il complesso delle prestazioni rese.

In sintesi, lo scopo della delega è quindi quello di rendere l'insieme assistenziale unitario e, quindi, necessariamente coordinato sotto il profilo del relativo finanziamento. Il sistema attuale risulta, infatti, deficitario sul piano del coordinamento e fonte di sovrapposizioni, che riducono l'efficacia degli interventi e spesso favoriscono anche abusi. Ricomporre il sistema, opportunamente razionalizzato sul piano sostanziale, verso i livelli di governo più vicini ai cittadini e verso il privato sociale, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, permette un'importante razionalizzazione e risparmio, probabilmente tagliando sprechi e abusi, ma senza intaccare i servizi necessari. Anzi, permette l'evoluzione del sistema verso una maggiore garanzia delle migliori condizioni di vita possibili per i soggetti deboli, e dall'altro lato lo rende concretamente collaborativo nel percorso di contenimento dei costi caratteristici.

Relazione tecnica

Riforma assistenziale

La delega assistenziale prevede che vengano adottati, nell'arco di due anni, uno o più decreti legislativi intesi a:

- ridisegnare gli indicatori volti ad individuare la reale situazione economica dei singoli cittadini, con particolare attenzione ai nuclei familiari;
- armonizzare i diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno, evitando duplicazioni di servizi e responsabilizzando tutti i livelli di governo;
- istituire un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza, da ripartire tra le regioni sulla base di parametri legati alla popolazione, all'età anagrafica e ad alcuni fattori ambientali;
- trasferire ai comuni, singoli e associati, il servizio relativo alla carta acquisti, per il tramite delle organizzazioni non profittevoli.

Il nuovo sistema previdenziale e assistenziale opera, pertanto, attraverso l'attribuzione dei compiti a due livelli di governo: le regioni e i comuni per la gestione rispettivamente del servizio di indennità sussidiaria di accompagnamento e del servizio della *social card*; l'INPS che assume il ruolo di erogatore dei contributi in forma diretta, operando sempre in coordinamento con le regioni e i comuni. L'INPS, in particolare, dovrà predisporre, in condivisione con l'intera pubblica amministrazione, un archivio elettronico contenente i fascicoli relativi alle singole persone beneficiarie delle prestazioni.

La delega in esame, quindi, mette in atto una serie di misure volte a superare le attuali sovrapposizioni e duplicazioni di servizi e di prestazioni, che rendono poco efficace il sistema attuale. Attraverso l'adozione dei decreti legislativi verrà attuato un quadro della spesa per il *welfare* meno frammentato, con pochi attori che erogano le prestazioni a favore dei cittadini. Il sistema così delineato permetterà di ottenere, attraverso la riqualificazione e l'integrazione dei vari livelli di governo, una maggiore efficacia ed economicità.

I decreti legislativi dovranno anche valorizzare i soggetti privati operanti nel Terzo settore (Onlus, associazioni, enti *no profit*), attraverso i quali verranno erogati servizi, quale la *social card*, sfruttando la vasta rete di relazioni e rapporti che le suddette istituzioni private tendono a costituire.

Per quanto sopra esposto risulta evidente che la riforma in esame, attraverso una vasta serie di interventi finalizzati all'integrazione e al coordinamento dei vari livelli di governo, potrà garantire effetti positivi per la finanza pubblica agendo in particolare sull'eliminazione delle duplicazioni dei servizi e su una maggiore efficacia dell'intero sistema.

Gli effetti finanziari conseguenti all'attuazione della riforma fiscale e assistenziale non sono al momento quantificabili. Solo in sede di attuazione della delega, in cui saranno adottati i singoli interventi, verranno delineati il quadro finanziario complessivo e il relativo profilo sulle singole annualità, in maniera tale che le risorse recate dalle forme di copertura previste dalla delega dovranno garantire non solo la compensazione degli oneri ma anche un differenziale positivo, ai fini dell'indebitamento netto, di entità non inferiore agli importi indicati nell'articolo 11, comma 1, ossia 4.000 milioni di euro per l'anno 2013 e 20.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014.

Testo della norma

Capo II RIFORMA ASSISTENZIALE Art. 10.

(Interventi di riqualificazione e riordino della spesa in materia sociale).

1. Nel rispetto dei vincoli di disciplina del bilancio, il Governo è delegato ad adottare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, in conformità agli articoli 117, secondo comma, lettera *m*), e 118 della Costituzione, uno o più decreti legislativi che sono finalizzati, sul presupposto della separazione del dovere fiscale da quello di assistenza sociale, alla riqualificazione e all'integrazione delle prestazioni socio-assistenziali in favore dei soggetti autenticamente bisognosi, al trasferimento ai livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni compatibili con i principi di efficacia e adeguatezza, alla promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociali, secondo regolazioni definite in base ai seguenti principi e criteri direttivi:

- a) revisione degli indicatori della situazione economica equivalente, con particolare attenzione alla composizione del nucleo familiare;
- b) riordino dei criteri, inclusi quelli relativi all'invalidità e alla reversibilità, dei requisiti reddituali e patrimoniali, nonché delle relative situazioni a carattere personale e familiare per l'accesso alle prestazioni socio-assistenziali;
- c) armonizzazione dei diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno allo scopo di:
 - 1) evitare duplicazioni e sovrapposizioni;
 - 2) favorire un'adeguata responsabilizzazione sull'utilizzo e sul controllo delle risorse da parte dei livelli di governo coinvolti anche, ove possibile e opportuno, con meccanismi inerenti al federalismo fiscale;
 - 3) perseguire una gestione integrata dei servizi sanitari, socio-sanitari e assistenziali;
- d) in particolare, per l'indennità di accompagnamento, istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria ripartito tra le regioni, in base a *standard* definiti in base alla popolazione residente e al tasso di invecchiamento della stessa nonché a fattori ambientali specifici, al fine di:
 - 1) favorire l'integrazione e la razionalizzazione di prestazioni sanitarie, socio-sanitarie e sociali;
 - 2) favorire la libertà di scelta dell'utente; diffondere l'assistenza domiciliare; finanziare prioritariamente le iniziative e gli interventi sociali attuati sussidiariamente via volontariato, *non profit*, organizzazioni non lucrative di utilità sociale (Onlus), cooperative e imprese sociali, quali organizzazioni con finalità sociali, quando, rispetto agli altri interventi diretti, sussistano i requisiti di efficacia e di convenienza economica in considerazione dei risultati;
- e) in particolare, trasferimento ai comuni, singoli o associati, del sistema relativo alla carta acquisti, con lo scopo di identificare i beneficiari in termini di prossimità, di integrare le risorse pubbliche con la diffusa raccolta di erogazioni e benefici a carattere liberale, di affidare alle organizzazioni non profittevoli la gestione della carta acquisti attraverso le proprie reti relazionali;
- f) attribuzione all'Istituto nazionale della previdenza sociale delle competenze relative a:
 - 1) erogazione delle prestazioni assistenziali quando assumono il carattere di contributo monetario diretto, in coordinamento con le regioni e gli enti locali;
 - 2) organizzazione del fascicolo elettronico della persona e delle famiglie attraverso la realizzazione di un'anagrafe generale delle posizioni

assistenziali, condivisa tra le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti pubblici di previdenza e assistenza, le regioni e gli enti locali, al fine di monitorare lo stato di bisogno e il complesso delle prestazioni rese da tutte le amministrazioni pubbliche.

2. Gli schemi dei decreti legislativi di cui al comma 1 sono trasmessi alle Camere ai fini dell'espressione dei pareri da parte delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per le conseguenze di carattere finanziario, che sono resi entro trenta giorni dalla data di trasmissione dei medesimi schemi. Entro i trenta giorni successivi all'espressione dei pareri, il Governo, ove non intenda conformarsi alle condizioni ivi eventualmente formulate con riferimento all'esigenza di garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, ritrasmette alle Camere i testi, corredati dei necessari elementi integrativi di informazione, per i pareri definitivi delle Commissioni competenti, che sono espressi entro trenta giorni dalla data di trasmissione.

3. Disposizioni correttive e integrative dei decreti legislativi di cui alla presente legge possono essere adottate entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi medesimi, nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi previsti dalla presente legge e con le stesse modalità di cui al comma 2. Il Governo è delegato ad adottare, entro diciotto mesi dalla scadenza del termine indicato nel primo periodo, i decreti legislativi recanti le norme eventualmente occorrenti per il coordinamento dei decreti legislativi emanati ai sensi della presente legge con le altre leggi dello Stato e per l'abrogazione delle norme incompatibili.

4. Riguardo alle regioni a statuto speciale, la delega è esercitata in conformità ai rispettivi Statuti e alle relative norme di attuazione.

Capo III
DISPOSIZIONE FINALE
Art. 11.

(Disposizione finale).

1. Dall'attuazione della presente legge di delega, e in particolare dal riordino della spesa in materia sociale, nonché dall'eliminazione o riduzione dei regimi di esenzione, esclusione e favore fiscale che si sovrappongono alle prestazioni assistenziali, devono derivare effetti positivi, ai fini dell'indebitamento netto, non inferiori a 4.000 milioni di euro per l'anno 2013 e a 20.000 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014.