

Nota sul “Disegno di legge di stabilità 2015” approvato al Senato il 20 Dicembre 2014

Scheda a cura di Alessandro Geria, Lorenzo Lusignoli, Silvia Stefanovichj

Misure in materia di politiche sociali, per la famiglia, le disabilità ed il Terzo settore

Misure per la famiglia (ex art.13)

Art. 1 c. 125/ 129	Assegno nuovi nati
c. 130	Bonus acquisto beni infanzia
c. 131	Fondo Famiglia
c. 132	Fondo politiche per la Famiglia
c. 168	Autorità Garante infanzia

Viene istituito un **Fondo presso il Ministero dell'economia per interventi da destinare alla famiglia**. A seguito degli emendamenti parlamentari si è intervenuti sia sulla dotazione che sulle finalità, in modo che la lettura non risulta agevole. Per sintetizzare, il Fondo, inizialmente previsto in 298 milioni di euro, è stato incrementato a 303 milioni, per infine vedere uno stanziamento di 112 milioni per il solo anno 2015 in quanto 150 milioni sono andati ad ampliare il finanziamento del Fondo per la non autosufficienza.

Lo stanziamento viene già ripartito in 100 milioni finalizzati al rilancio del piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei **servizi socio-educativi alla prima infanzia** (in precedenza il testo governativo prevedeva che lo stesso importo fosse invece a valere sul Fondo per le politiche sociali), e in 12 milioni (incrementati rispetto agli 8 previsti inizialmente) per sostenere la dotazione del **Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari**. Un DPCM, previa intesa in Conferenza Unificata, definirà criteri di riparto, obiettivi e disposizioni attuative.

Sono stanziati per il solo anno 2015 45 milioni, inizialmente inseriti nel Fondo famiglia e infine estrapolati, per **buoni per l'acquisto di beni e servizi a sostegno delle spese per il mantenimento dei figli, rivolti alle famiglie numerose** (con almeno 4 figli minori) aventi una condizione Isee non superiore ad 8500 euro. Un DPCM, in quest'ultimo caso, definirà l'ammontare massimo per nucleo familiare e le disposizioni attuative. Non è chiaro se lo stanziamento è parte di un Fondo specifico e presso quale Ministero sia collocato.

Permane comunque il **Fondo per le politiche per la famiglia della Presidenza del Consiglio** con una dotazione ridotta, anche rispetto agli ultimi anni, pari a poco più di 18 milioni di euro per il 2015 e circa 17,5 milioni rispettivamente per gli anni 2016 e 2017 (tab.C).

Detto Fondo viene incrementato dal 2015 di 5 milioni per sostenere il funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali (riducendo il Fondo per interventi strutturali di politica economica).

Al fine di incentivare la natalità e di contribuire alle spese relative ai figli, si definisce inoltre un **assegno di importo annuo di 960 euro erogato mensilmente ai bambini nati o adottati negli anni 2015-2016-2017, sino al terzo anno di vita o dall'ingresso in famiglia (cd. Assegno nuovi nati)**. L'assegno spetta ai figli di cittadini italiani o di uno Stato membro dell'UE, nonché di cittadini extracomunitari con permesso di soggiorno, purché residenti in Italia. Il criterio economico per ottenere il beneficio, inizialmente previsto in 90 mila euro di reddito complessivo percepito nell'anno solare precedente la nascita è stato opportunamente corretto in sede di discussione, grazie ad un emendamento del relatore, adottando l'Isee che garantisce maggiore equità, perché tiene conto non solo del reddito, ma anche del patrimonio nonché dell'ampiezza del nucleo e delle condizioni di disagio psicofisico.

E' stato così fissato il limite per ottenere l'assegno in 25 mila euro di Isee ed è stato previsto che i nuclei con un Isee inferiore a 7mila euro abbiano diritto ad un importo raddoppiato (1920 euro annui). Benché il riferimento all'Isee garantisca un maggior vantaggio all'aumentare del numero dei componenti del nucleo familiare, grazie all'operare della scala di equivalenza, occorre rilevare che è stata contestualmente cancellata la clausola, a favore delle famiglie numerose più abbienti, che garantiva l'erogazione dell'assegno a prescindere dal reddito per la nascita del quinto e dei successivi figli.

L'assegno non concorre a formare redditi a fini fiscali. L'assegno è corrisposto, a domanda, dall'INPS. Lo stanziamento previsto è di 202 milioni per l'anno 2015, 607 milioni di euro per l'anno 2016, 1.012 milioni di euro per l'anno 2017, 1.012 milioni di euro per l'anno 2018, 607 milioni di euro per l'anno 2019 e 202 milioni di euro per l'anno 2020. Lo stanziamento è quindi, coerentemente con il ruolo programmatico della legge di stabilità, a copertura dei bambini che nasceranno e che arriveranno a compiere tre anni nel triennio preso in considerazione. Nel maxi-emendamento è stato inserito il monitoraggio della spesa da parte dell'INPS, che invierà relazioni mensili al Ministero del lavoro e al Ministero dell'economia, per consentire a quest'ultimo di rideterminare gli importi degli assegni nel caso si verificano o siano in procinto di verificarsi scostamenti.

Un DPCM, da emanarsi entro 30 giorni su proposta del Ministero del lavoro di concerto con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia, stabilirà le disposizioni attuative.

Lo stanziamento pluriennale manifesta la volontà di creare uno strumento stabile a sostegno della natalità, per accrescere la fiducia delle famiglie.

L'assegno così concepito si somma alle indennità di maternità già previste con requisiti contributivi e reddituali nell'ordinamento e nella contrattazione, e nello specifico non è chiaro come si andrà a coordinare con l'assegno di maternità dei Comuni. L'introduzione di uno strumento universale di sostegno economico alla maternità è stata richiesta dalla Cisl sin dalla Conferenza Nazionale per la Famiglia del 2010, a garanzia di un livello essenziale di tutela per la donna puerpera che non avesse altre forme di tutela e del bambino neonato.

Può fornire un importante sostegno alla domanda di servizio socio-educativi delle famiglie (nidi e servizi integrativi), ma l'efficacia in tale direzione si considera proporzionale al vincolo alla spesa per le famiglie stesse.

Il **Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**, previsto dalla legge 285/1997, vede una previsione per il 2015 pari a 28,7 milioni di euro, confermati anche per ciascun anno del biennio successivo. Il Fondo è destinato alle 15 città riservatarie (Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia) con il vincolo rivolto a sperimentazioni in materia di infanzia e adolescenza, e nel 2014 ha avuto un importo di 30,7 milioni di euro (Tabella C).

Vengono integrate le risorse assegnate **all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza** di 650.000 euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017. Il finanziamento all'Autorità consentirà una piena operatività dell'importante organismo di tutela, soprattutto a fronte del totale azzeramento di fondi a supporto dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza stabilito con la Legge n.135/2012 sulla "Spending review".

In generale sulla famiglia e l'infanzia il ddl stabilità offre un quadro dei finanziamenti superiore a quello degli anni più recenti, ma senza un quadro di strutturalità (almeno per la dotazione dei fondi) e con un quadro frammentato in molte linee di intervento e misure che si sommano a quelle già in essere.

Fondo politiche sociali e non autosufficienza

c. 158 e (tab. C) Fondo politiche sociali

c. 159 Fondo per le non autosufficienze

I due maggiori fondi sociali nazionali non assumono il carattere di strutturalità e la loro dotazione resta inadeguata rispetto alla domanda sociale. Tale situazione rende difficile la programmazione degli interventi da parte delle Regioni e degli enti locali e non agevola il percorso di definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni.

La dotazione del **Fondo politiche sociali** viene infatti ridotta rispetto a quella dello scorso anno passando da 317 milioni di euro a 313 (ricordiamo che rispetto al 2008 la dotazione è diminuita di oltre il 40%) che sarà interamente ripartita alle Regioni senza il vincolo, inizialmente posto dal Governo, di destinarne una quota al "Piano nidi". Questo sarà invece opportunamente finanziato con il Fondo famiglia di nuova costituzione.

Il **Fondo per la non autosufficienza**, che secondo il disegno di legge presentato dal Governo subiva un taglio pesante passando dai 350 milioni di euro del 2014 a 250, comprensivo delle prestazioni destinate alle persone affette da Sla, è stato portato per il solo 2015 a 400 milioni ed a 250 a decorrere dal 2016.

Tale incremento, di segno positivo, è stato garantito grazie ad una riduzione del Fondo per la famiglia che nella stesura iniziale godeva di una corrispondente maggiore dotazione.

Pertanto in questo caso siamo in presenza di una riallocazione della spesa all'interno delle politiche sociali.

E' sempre più attuale la richiesta della Cisl di definire una normativa quadro nazionale ed un adeguato finanziamento che permetta di strutturare un sistema di presa in carico e di assistenza per la "long term care" di natura socio sanitaria, garantendo così i livelli essenziali delle prestazioni a tutti i cittadini in condizione di non autosufficienza.

Terzo Settore

c. 137/ 138 Erogazioni liberali

154 5 per mille

187 Riforma terzo settore

610 Convenzioni cooperative sociali

Viene elevato fino a 30.000 euro il tetto per ottenere le agevolazioni fiscali sulle donazioni a favore delle Onlus.

Si prevede inoltre il rifinanziamento del 5 per mille a favore del terzo settore anche per il 2015 e la sua messa a regime, anche se con un tetto di spesa fissato a 500 milioni per il 2015 di euro rispetto ai 400 dello scorso anno. Con il passaggio al Senato è stata introdotta nel testo la previsione di un Decreto del Presidente del Consiglio che definirà le modalità di rendicontazione da parte dei soggetti beneficiari e , per garantire maggiore trasparenza, la pubblicazione da parte delle amministrazioni erogatrici sia degli elenchi che degli stessi rendiconti. Sono introdotte anche sanzioni sia per le amministrazioni inadempienti che per i beneficiari.

Per la riforma del terzo settore, dell'impresa sociale e del servizio civile universale sono stanziati 50 milioni per il 2015 e 140 e 190 per il 2016 e 2017.

Con il maxi emendamento governativo è stata aggiunta una norma che interviene sulle convenzioni stipulate tra soggetti pubblici e cooperative sociali che svolgono attività di inserimento lavorativo di persone svantaggiate (di cui alla Legge 381/91). Nei casi di affidamenti diversi dalla erogazione di beni e servizi socio sanitari educativi e sotto soglia comunitaria le procedure debbono comunque garantire trasparenza non discriminazione ed efficienza.

Il complesso delle previsioni riguardanti il terzo settore evidenzia la volontà di incentivarne lo sviluppo ,attraverso maggiori agevolazioni, ma al contempo introdurre opportunamente criteri più stringenti di controllo sulla trasparenza dei meccanismi di erogazione e gestione.

Social card

c. 156/ 157

Per il contrasto alla povertà viene rifinanziata la "vecchia" carta acquisti con 250 milioni di euro per il 2015, confermandone l'estensione già in vigore dallo scorso anno per i cittadini stranieri. Nel passaggio al Senato è stato precisato che sono fatti salvi i rapporti intercorsi con Poste italiane come gestore della Carta e permette l'erogazione dei relativi compensi.

Quindi nonostante gli annunci governativi e le pressioni effettuate dalla Cisl, anche tramite l'Alleanza contro la povertà, che ha proposto l'introduzione del Reddito d'inclusione sociale,

non viene previsto né un piano nazionale , né l' introduzione di uno strumento più efficace di sostegno alle famiglie in condizione di povertà assoluta.

Isee

c. 314

Prevede l'automatica acquisizione da parte dell'Agenzia delle Entrate della giacenza media dei Conti correnti bancari e postali necessaria alla definizione del patrimonio mobiliare per il calcolo dell'Isee.

Questa modifica mira a semplificare gli adempimenti per i cittadini che effettuano la dichiarazione ai fini Isee ed a rafforzare, come da noi richiesto, il sistema dei controlli sulle false dichiarazioni patrimoniali.

Diritto al lavoro dei disabili

Art.1 c. 160, 166, 191

Il **Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili** previsto dalla L.68 del 1999, che inizialmente non vedeva alcuna copertura, vede uno stanziamento strutturale a partire dal 2015 di 20 milioni di euro (riducendo il Fondo per interventi strutturali di politica economica). Il Fondo riveste un'importanza strategica per supportare le imprese che inseriscono persone disabili, ma necessita di una rivisitazione delle procedure di riparto e assegnazione per garantire un reale inserimento nel lavoro.

All'INAIL (comma 166) sono attribuite le competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, da realizzare con progetti personalizzati mirati alla conservazione del posto di lavoro o alla ricerca di nuova occupazione, con interventi formativi di riqualificazione professionale, con progetti per il superamento e per l'abbattimento delle barriere architettoniche sui luoghi di lavoro, con interventi di adeguamento e di adattamento delle postazioni di lavoro. Non sono previsti ulteriori oneri per la finanza pubblica.

E' autorizzata la spesa di 6,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2015 da assegnare all'Unione italiana dei ciechi e degli ipovedenti.

Nota sul “Disegno di legge di stabilità 2015” approvato al Senato il 20 Dicembre 2014

Scheda a cura di Alessandro Geria, Lorenzo Lusignoli, Silvia Stefanovichj

Misure in materia di politiche sociali, per la famiglia, le disabilità ed il Terzo settore

Valutazione generale

Nella manovra economica contenuta nella legge di stabilità per quanto concerne le politiche sociali e per la famiglia, si nota la positiva volontà di dare un impulso a politiche “pro family” sia tramite servizi che trasferimenti economici. D’altro canto è necessario rilevare che le misure previste non risultano coordinate con quelle già esistenti, e l’azione non appare ispirata dai principi di riorganizzazione, strutturazione ed innovazione degli interventi, necessari per contrastare gli effetti della crisi sulle persone e le famiglie in condizioni di maggiore fragilità, rendendo la spesa più efficace ed efficiente.

Il leggero incremento delle risorse a disposizione rispetto agli anni più recenti, apprezzabile ma comunque insufficiente, non è stata l’occasione per avviare la strutturazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali sul territorio, fondato sulla garanzia dei livelli essenziali.

E la mancata stabilizzazione nel tempo dei principali Fondi nazionali e la loro eccessiva frammentazione mantengono incerti i processi di programmazione di tutti i livelli di governo e non chiari gli obiettivi da realizzare, incidendo negativamente in particolare sul sistema dei servizi locali.

Gli interventi sul fronte dello sviluppo del Terzo settore, che sembrano anticipare in qualche misura la riforma complessiva, prevedono opportunamente un sistema agevolatorio a fronte di maggiore trasparenza e controllo sull’impiego delle risorse.

Importante il rifinanziamento del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili, per supportare le imprese che nel difficile contesto assumono lavoratori disabili.

Aspetti specifici

1. Misure per la Famiglia

- **Rilancio del piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi alla prima infanzia**

Positivo l'intento di rilanciare il "Piano Nidi", come a più riprese richiesto dalla Cisl, con l'obiettivo di incrementare la presenza e qualità dei servizi socio-educativi alla prima infanzia nel territorio e sostenere la domanda delle famiglie.

Necessario il coinvolgimento della Conferenza Unificata per il riparto e la definizione di obiettivi di servizio, ma l'obiettivo tendenziale dovrà continuare ad essere quello di definire dei livelli essenziali di assistenza. Da segnalare nel processo programmatico, l'assenza di uno spazio di concertazione con le parti sociali.

- **Sostegno alla dotazione del Fondo per la distribuzione delle derrate alimentari**

Misura positiva, nel periodo di transizione in attesa che entri pienamente in vigore il nuovo sistema finanziato tramite i Fondi europei destinati.

- **Buoni per l'acquisto di beni e servizi a sostegno delle spese per il mantenimento dei figli, rivolti alle famiglie numerose**

Una misura a sostegno delle famiglie numerose, specialmente nel contesto della crisi socioeconomica in atto e dei preoccupanti dati sulle povertà minorili, è stata da sempre auspicata dalla Cisl. L'utilizzo dell'Isee per definire un requisito economico è in linea con quanto richiesto dalla Cisl. Non è chiaro se lo stanziamento è parte di un Fondo specifico e presso quale Ministero sia collocato, né di conseguenza quanto sarà realmente fruibile dalle famiglie senza difficoltà burocratiche.

- **Fondo per le politiche per la famiglia (Presidenza del Consiglio)**

Viene rifinanziato il Fondo per le politiche per la Famiglia con una dotazione inferiore a quella degli scorsi anni, che va ad aggiungersi alle altre linee di finanziamento, avendo però come riferimento istituzionale il Dipartimento delle politiche per la famiglia della Presidenza del Consiglio e specifici meccanismi di erogazione.

- **Assegno nuovi nati**

Lo stanziamento pluriennale (i 3 anni della vigenza della Legge di stabilità) manifesta la volontà di creare uno strumento stabile a sostegno della natalità, per accrescere la fiducia delle famiglie. L'assegno così concepito non è coordinato però alle indennità di maternità già previste con requisiti contributivi e reddituali nell'ordinamento (oltre all'indennità di maternità, l'assegno di maternità dello Stato per lavori atipici e discontinui, l'assegno di maternità di base del Comune) e nella contrattazione, e nello specifico si somma con l'assegno di maternità di base dei Comuni (art.74 Testo Unico 151/01 limite economico: nucleo familiare di 3 componenti il valore Isee per il 2014 è 35mila euro). Importante la previsione del raddoppio dell'importo (1920 euro annui) per i nuclei con un Isee inferiore a 7mila euro.

L'introduzione di uno strumento universale di sostegno economico alla maternità è stata richiesta dalla Cisl sin dalla Conferenza Nazionale per la Famiglia del 2010, a garanzia di un livello essenziale di tutela per la donna puerpera che non avesse altre forme di tutela e del bambino neonato. Potrebbe fornire un importante sostegno alla domanda di servizio

socio-educativi delle famiglie (nidi e servizi integrativi), ma per avere piena efficacia in tale direzione si dovrebbe prevedere un vincolo di spesa in servizi o, più opportunamente, un valore incrementato in caso di utilizzo in servizi.

L'utilizzo dell'Isee per definire un requisito economico è in linea con quanto richiesto dalla Cisl, perché tiene conto non solo del reddito, ma anche del patrimonio nonché dell'ampiezza del nucleo e delle condizioni di disagio psicofisico. Occorre però rilevare che è stata cancellata la clausola, a favore delle famiglie numerose più abbienti, che garantiva l'erogazione dell'assegno a prescindere dal reddito per la nascita del quinto e dei successivi figli.

Il timore di scostamenti nella spesa, a causa della difficoltà di previsione legata all'introduzione del nuovo Isee, ha fatto lasciare aperta la possibilità che il Ministero dell'economia intervenga nel tempo per rideterminare gli importi.

- **Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**

Positivo lo stanziamento stabile, sebbene in leggera diminuzione, alle città riservatarie per sperimentazioni in materia di infanzia e adolescenza.

Resta difficile in generale determinare l'insieme degli stanziamenti operati a favore di infanzia e adolescenza dai vari livelli di governo, come richiesto anche dall'ONU in attuazione della Convenzione, specialmente nelle more dei livelli essenziali di assistenza.

- **Risorse assegnate all'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**

Positiva l'assegnazione di risorse aggiuntive al Garante, che consentiranno una piena operatività dell'importante organismo di tutela, soprattutto a fronte del totale azzeramento di fondi a supporto dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza stabilito con la Legge n.135/2012 sulla "Spending review".

2. Fondi sociali (politiche sociali e non autosufficienza)

Positivo il rifinanziamento dei due principali Fondi sociali con risorse complessivamente superiori a quelle dello scorso anno.

In particolare risulta accolta la nostra richiesta di trovare risorse aggiuntive per finanziare il "Piano Nidi", nella prima stesura a valere sullo stesso Fondo politiche sociali, e di incrementare quello per le non autosufficienze (stanziati 400 milioni).

Negativo che siano investimenti ancora insufficienti, non abbiano carattere strutturale e convivano con altri Fondi nazionali con obiettivi simili.

Ciò rende più difficoltoso raggiungere l'obiettivo della Cisl di definire livelli essenziali nel sociale ed approvare un provvedimento quadro nazionale sulla non autosufficienza, che valorizzi l'integrazione socio sanitaria

3. Social card

Per il contrasto alla povertà ci si limita al rifinanziamento della vecchia social card, misura di sollievo, ma per la Cisl inefficace ed inefficiente, e si prosegue con le sperimentazioni in atto.

Non sono state accolte le richieste di finanziamento per sviluppare un Piano nazionale, né per l'avvio di uno strumento universale ed attivo di sostegno alle famiglie in condizione di

povertà assoluta (proposta Cisl nell'ambito dell'Alleanza contro la povertà - Reddito di inclusione sociale).

4. Isee

Positiva l'introduzione ,come richiesto dalla Cisl, del sistema di acquisizione automatica da parte dell'Agenzia delle Entrate del patrimonio mobiliare (giacenza media dei conti bancari e postali) per il calcolo Isee.

Ciò favorisce l'applicazione del nuovo Isee nel segno della semplificazione per il cittadino e di controlli più efficaci.

Negativo che questa proposta sia stata acquisita tardivamente e non nei provvedimenti relativi all'Isee non permettendo una sua immediata implementazione.

5. Misure per il Terzo settore

Le misure di sostegno al terzo settore evidenziano la positiva volontà di favorirne lo sviluppo, ma in un quadro di maggiore trasparenza e controlli. La stabilizzazione del 5 per mille è una richiesta avanzata da tempo sia dalla Cisl che dal terzo settore, così come l'introduzione di meccanismi di verifica sull'utilizzo delle risorse. Importante l'introduzione di criteri di trasparenza, non discriminazione ed efficienza nelle convenzioni stipulate tra soggetti pubblici e cooperative sociali per l'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Sarà necessario verificarne l'effettiva portata soprattutto per quanto riguarda la tutela occupazionale e le garanzie contrattuali e professionali, secondo quanto proposto dalla Cisl anche nella recente audizione sul disegno di legge di riforma complessiva del terzo settore.

6. Diritto al lavoro dei disabili

La Cisl aveva denunciato con forza l'azzeramento del **Fondo nazionale per il diritto al lavoro dei disabili** previsto dalla L.68 del 1999, che oggi positivamente viene sostituito con uno stanziamento stabile di 20 milioni annui (riducendo il Fondo per interventi strutturali di politica economica).

La positività dello stanziamento andrà valutata insieme con i tagli effettuati in altri ambiti relativi al mercato del lavoro.

Il Fondo riveste un'importanza strategica per supportare le imprese che inseriscono persone disabili, ma necessita di una rivisitazione delle procedure di riparto e assegnazione per garantire un reale inserimento nel lavoro, come la delega del Jobs Act potrebbe permettere.

L'assegnazione all'INAIL delle competenze in materia di reinserimento e di integrazione lavorativa delle persone con disabilità da lavoro, senza ulteriori oneri per la finanza pubblica, è un'interessante occasione per mettere a frutto la rete di professionisti INAIL e sperimentare innovazione nell'integrazione lavorativa.