

DEF: Politiche sociali e per la famiglia

Il Documento rispetto alle politiche sociali e per la famiglia ripropone quanto già impostato dal precedente Governo senza particolari innovazioni di sistema, fondando essenzialmente l'azione propulsiva sulla conciliazione famiglia/lavoro e l'attivazione di uno strumento nazionale di lotta alla povertà, in entrambi i casi con l'obiettivo di favorire l'occupazione o il reinserimento lavorativo.

Non vi ritroviamo quindi una visione d'insieme delle politiche sociali con strategie adeguate e orientamenti che permettano di rendere il sistema, al momento fortemente messo in crisi dall'ampliarsi della domanda e dalla contrazione delle risorse degli enti locali, capace di rispondere ai bisogni garantendo pari opportunità e diritti a tutte le persone e le famiglie in maniera equa.

Non si trovano nel Def quindi né riferimenti a percorsi di costruzione di livelli essenziali sociali sulla base dell'analisi dei costi e fabbisogni standard e definizione di credibili obiettivi di servizio, né a riorganizzazioni delle linee di finanziamento nazionali per superarne la frammentazione e dare maggiore stabilità alla programmazione, né a provvedimenti di riforma del sistema di cura per la non autosufficienza nell'ambito dell'integrazione socio-sanitaria o al rifinanziamento del Piano Nidi per i servizi socio-educativi rivolti alla prima infanzia.

Infine mentre si fa riferimento, opportunamente, all'adozione del Programma biennale sulla disabilità non viene citato il Piano nazionale per la famiglia che, pur con dei limiti, rappresentava una cornice di riferimento per tutti i soggetti istituzionali e gli attori sociali entro cui sviluppare coerenti politiche per la famiglia.

Il Documento riporta dunque una serie di interventi in essere la cui implementazione è in corso di realizzazione, con alcune sottolineature che riportiamo di seguito:

- **Fondo Nazionale Politiche Sociali e Non-autosufficienza**

Il Documento valorizza il rifinanziamento effettuato con la scorsa legge di stabilità dei due maggiori Fondi nazionali delle politiche e della non autosufficienza, evidenziando come questi abbiano meccanismi di ripartizione che dovrebbero favorire una coerenza nazionale della programmazione regionale. Non si accenna, d'altro canto, al fatto che tali stanziamenti sono limitati al solo anno 2014.

- **Il nuovo ISEE**

Il Def ricorda che è in corso di attuazione la riforma dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente rammentandone i tratti principali¹ ed evidenziando l'importanza dell'innovazione introdotta in termini di equità.

Come noto, il nuovo DPCM è scaturito anche da un proficuo confronto tra il Ministero del Lavoro e le parti sociali nel quale la Cisl ha portato un significativo contributo, ottenendo sensibili modifiche al progetto governativo iniziale volte ad una maggiore equità dell'indicatore, ad una piena considerazione dei lavoratori dipendenti e dei pensionati, ad una salvaguardia della prima casa e ad una maggiore considerazione delle persone portatrici di handicap e delle famiglie con figli.

Per una piena attuazione della riforma deve ancora essere emanato il Decreto relativo alla modulistica. Una volta in vigore quest'ultimo, dovranno passare 30 giorni prima della sostituzione del vecchio Indicatore con il nuovo ISEE.

¹ Tale riforma ha trovato una prima concreta attuazione nell'emanazione del DPCM del 5 dicembre 2013 (Gazzetta Ufficiale del 24 gennaio 2014), per i cui contenuti e commenti dettagliati si rimanda alle circolari di Dipartimento Politiche Sociali e della Salute del 13.12.2013 (soc1338/LL/fc), del 8.1.2014 (soc1401/AG/fp) e del 28.1.2014 (soc1405/AG/fc).

La riforma è indubbiamente rilevante, ma andrà verificato sul campo il suo reale impatto, una volta che sarà operativa.

Si evidenzia che le risorse a disposizione del sociale risultano maggiori rispetto agli anni più recenti, non rilevando che sono minori di quelle investite in passato.

- **Il servizi a supporto della conciliazione famiglia/lavoro**

In merito alla conciliazione dei tempi di lavoro con l'esercizio delle responsabilità genitoriali e con l'assistenza alle persone non-autosufficienti, il Documento afferma la necessità di incrementare l'offerta e la fruibilità dei servizi.

Il rimando esplicito è al Disegno di legge n.1428 (cosiddetto Jobs Act) che si pone l'obiettivo di favorire l'integrazione dell'offerta di servizi per la prima infanzia forniti dalle aziende nel sistema pubblico-privato dei servizi alla persona, anche mediante la promozione del loro utilizzo ottimale da parte dei lavoratori e dei cittadini residenti nel territorio in cui sono attivi.

In merito, si ritiene che prezioso può essere l'apporto delle imprese nel contribuire all'incremento dell'offerta di servizi attraverso l'integrazione nella rete in un'ottica territoriale, purché il governo dell'intero sistema di interventi e servizi resti programmaticamente in capo all'ente pubblico, come costituzionalmente previsto, e la rilevazione del bisogno e la definizione dell'offerta vengano disciplinate in seno alla contrattazione collettiva.

Nelle "Misure per il lavoro" viene evidenziato lo stanziamento per l'incremento delle strutture socio-educative per l'infanzia, relativo alle "Sezioni primavera" rivolte a bambini di 24/36 mesi, e il correlato Accordo in Conferenza Unificata dell'agosto 2013².

In risposta alla Raccomandazione n.4 inerente l'obiettivo di "migliorare l'offerta di servizi di assistenza alla persona, specialmente ai bambini e l'assistenza a lungo termine, e di servizi di doposcuola", si fa inoltre riferimento a un non identificato stanziamento per l'incremento di strutture socio-educative rivolte alla fascia neonatale – verosimilmente riferito ai "bonus" sostitutivi del congedo parentale introdotti con la riforma del mercato del lavoro legge n.92/2012 - e al rifinanziamento per l'anno 2014 del Fondo per le non-autosufficienze per complessivi 350 milioni.

Nell'ambito del Piano di Azione e Coesione, si sottolinea lo stanziamento di 730 milioni per il "Programma cura" nel biennio 2014-2015, di cui 440 milioni per i servizi socio-educativi all'infanzia e 330 per l'assistenza alle persone anziane non-autosufficienti, riservati alle Regioni ex Obiettivo Convergenza.

Nel settore della prima infanzia, va rilevato che la mancata prosecuzione del Piano Straordinario Nidi ha creato una pesante battuta d'arresto nella crescita qualitativa e quantitativa della rete dei servizi. La stessa domanda delle famiglie risulta nettamente diminuita, come rilevato dal Monitoraggio del Piano Nidi, con motivazioni presumibilmente legate sia alla diminuzione del reddito familiare che alla diminuzione di investimenti nei servizi³.

- **Le politiche contro la povertà**

Il ragionamento condotto sul Def a sostegno di una misura di contrasto alla povertà parte dal ricordare l'obiettivo fissato nella Strategia Europa 2020 per l'Italia di riduzione delle persone a rischio di povertà ed esclusione sociale (diminuzione di 2,2 milioni) e dalla constatazione che l'indicatore sintetico del rischio di povertà o esclusione sociale ha raggiunto nel 2012 nel nostro paese il 29,9% superando di oltre sei punti quello medio dell'Area Euro (23,2%). Quest'indicatore

² Cfr. Circolare Prot. SOC1326/SS/fp del 9 Settembre 2013

³ Il documento Cisl presentato alla Conferenza Nazionale Infanzia affronta nello specifico il tema.

deriva dalla fusione di tre indicatori: le persone a rischio di povertà⁴; le persone in situazione di grave deprivazione materiale⁵; le persone in famiglie a con bassa intensità di lavoro⁶.

Se prendiamo in esame il rischio di povertà, considerando i redditi disponibili dopo i trasferimenti sociali, lo scostamento si riduce rispetto a quello sopra indicato, ma la percentuale delle persone a rischio povertà nel nostro paese permane al di sopra dei nostri partner monetari (19,4% contro 17%). Occorre inoltre rilevare che il sistema dei trasferimenti sociali, al di fuori di quelli previdenziali largamente maggioritari, è da noi assai meno efficace a contrastare il rischio di povertà (che viene ridotto solo del 5%) rispetto non solo ai paesi Scandinavi ma anche a Francia e Germania. Mostriamo una percentuale di persone gravemente deprivate (14,5%) che è quasi doppia rispetto alla media dell'Area Euro (7,5%). Solo la quota di persone che si trova in famiglie a bassa intensità di lavoro, pur sensibile (10,3%), si situa ad un livello sostanzialmente equivalente a quello fatto registrare nella suddetta Area.

La povertà è particolarmente elevata nel Mezzogiorno, soprattutto in Sicilia dove si registrano i valori più alti sia per il rischio di povertà (42,3%), che per la grave deprivazione materiale (36%) e la bassa intensità lavorativa (19%). Al contrario vi sono zone del Nord Est che registrano percentuali di popolazione al rischio di povertà o esclusione sociale (16%) al di sotto della media. Per fronteggiare la crescita della povertà il governo ha messo in campo nelle 12 principali città un nuovo tipo di Social Card sperimentale, con il coinvolgimento di INPS e Agenzia delle Entrate, per l'erogazione della quale erano già stati stanziati 50 milioni di euro per il 2014.

Grazie alla riprogrammazione dei Fondo di rotazione, inoltre, sarà possibile estendere nell'anno in corso la sperimentazione a tutto il Mezzogiorno (con uno stanziamento di 140 milioni per il 2014 e 27 per il 2015).

Infine l'ultima Legge di Stabilità ha messo in campo altri 120 milioni suddivisi equamente nel triennio 2014-2016 per estendere la Nuova Social Card a tutto il territorio nazionale, nell'ambito del più vasto Programma di Sostegno per l'inclusione Attiva (SIA) che dovrebbe in seguito inglobare anche i fondi previsti per la Carta Acquisti Ordinaria. Sempre nell'ambito della stessa Legge è inoltre prevista una seconda riprogrammazione dei fondi strutturali europei che destina ulteriori 300 milioni per il contrasto alla povertà nelle regioni meridionali nel biennio 2014-2015, che dovrebbero confluire nel programma sopraindicato.

La Nuova Social Card, oltre a comportare un sostegno economico a favore delle famiglie con minori che cresce in base al numero dei componenti del nucleo familiare, prevede anche un percorso personalizzato per superare la condizione di povertà e esclusione sociale sia con aumento delle possibilità di reimpiego per gli adulti che con un sostegno all'istruzione per i minori. La presa in carico del nucleo familiare sarà effettuata dai Comuni coinvolti.

Per poter chiedere la Nuova Social Card sono richiesti una serie di requisiti sia di natura economica (un ISEE inferiore a 3.000 euro e un patrimonio assai contenuto) che di natura lavorativa (i componenti in età attiva devono essere sostanzialmente privi di lavoro con una recente cessazione di rapporto); mentre a discrezione dei comuni sono previsti alcuni criteri preferenziali (disagio abitativo, famiglie monogenitoriali, almeno 3 figli minori, presenza di minori disabili).

⁴ Sono quelle persone che vivono in famiglie con un reddito equivalente dopo i trasferimenti sociali inferiore al 60% di quello mediano.

⁵ Si tratta di quelle persone che vivono in famiglie che dichiarano di avere almeno quattro delle seguenti deprivazioni: non riuscire a sostenere le spese impreviste; avere arretrati su pagamenti quali mutui, affitti, bollette ecc; non si potersi permettere una settimana di ferie lontano da casa, o un pasto proteico almeno ogni due giorni, o di scaldare l'abitazione, o l'acquisto di una lavatrice, o di un televisore a colori, o di un telefono o di un'automobile.

⁶ Ovvero le persone con meno di 60 anni che vivono in famiglie dove gli adulti presenti hanno lavorato nel precedente anno meno del 20% del loro potenziale.

La Legge di Stabilità ha altresì previsto l'estensione della Carta Acquisti Ordinaria anche ai cittadini comunitari o ai familiari di cittadini comunitari senza la cittadinanza in uno Stato membro ma titolari di diritto di soggiorno, nonché ai cittadini stranieri con premezzo di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (che ricevono anche il diritto agli assegni per i nuclei familiari con almeno tre figli minori), con un relativo finanziamento di 250 milioni di euro.

Infine, sempre con la medesima Legge, è stato rifinanziato per il 2014 il fondo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti con 10 milioni.

La Cisl valuta positivamente sia l'introduzione della Nuova Social Card sia l'attenzione posta dal Def al crescente problema della povertà che prelude ad un'estensione delle misure per contrastarla, ma ritiene che questo contrasto vada attuato in maniera più organica e strutturale.

La Nuova Social Card costituisce senz'altro una positiva evoluzione della Vecchia Carta Acquisti, poiché fornisce un sostegno economico sensibilmente maggiore, è tarata sull'ampiezza familiare e prevede un percorso d'inclusione sociale per gli interessati.

Resta tuttavia ancora una misura sperimentale che, pur mantenendo il suo impatto innovativo, presenta diversi problemi che andranno in qualche modo affrontati anche prima della sua estensione a tutto il territorio nazionale. Innanzi tutto la contemporanea presenza di criteri economici e criteri lavorativi di fatto riduce in misura eccessiva la platea dei beneficiari. Se da un lato non vi rientrano i nuovi poveri per i quali il vincolo economico sull'ISEE, che misura il reddito posseduto due anni prima, difficilmente può essere rispettato, dall'altro ne restano esclusi anche i poveri cronici, che non possono soddisfare i vincoli lavorativi imposti. Si è poi registrato un sensibile ritardo nell'erogazione del sostegno, in parte spiegato con il necessario rodaggio per le Amministrazioni Centrali e Locali interessate e con alcuni ritardi legati alla mancata approvazione di un importante articolo nel decreto mille proroghe, ma in parte dovuto anche alle complicazioni insite nel sistema di domanda e nelle difficoltà di comunicazioni tra Enti Centrali e Comuni.

Resta inoltre il dubbio che la pur auspicabile estensione a tutto il territorio nazionale della sperimentazione sulla Social Card non risulti equivalente all'introduzione di un vero e proprio reddito minimo d'inserimento e che restiamo ancora lontani dallo sviluppo del Programma di Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA) presentato a settembre scorso, sia per tipologia d'intervento che per reperibilità di finanziamenti strutturali.

Per la verità un focus del Def illustra per sommi capi il SIA senza tuttavia fornire dettagli ulteriori rispetto alla presentazione effettuata lo scorso anno. Si limita pertanto ad enunciare i principi (l'universalità; il riferimento alle risorse economiche familiari valutate con un criterio omogeneo di prova dei mezzi quale il nuovo ISEE; la previsione di un percorso di attivazione economica e sociale dei beneficiari) ed a sottolineare che non si tratta di un reddito di cittadinanza quanto piuttosto di un sostegno diretto ai poveri. Non si vede bene dunque in quale modo l'estensione della Nuova Social Card possa trasformarsi nel SIA, che resta accennato nella sua fase progettuale senza vedere per ora una traduzione concreta.

- **Il diritto al lavoro delle persone con disabilità**

Il DEF evidenzia come nel confronto internazionale, l'ingresso nel mercato del lavoro in Italia sia particolarmente problematico. Se questo è vero in generale, lo è ancora maggiormente per le persone con disabilità, che hanno vissuto la rilevante flessione di circa 9.500 avviamenti, tra il 2007 e il 2011⁷.

⁷ Erano 31.535 nel 2007, scesi a 21mila nel 2009 e stabilizzati a 22mila nel 2010 e 2011 (dati V e VI Relazione Biennale al Parlamento). A fronte di più di 650mila di disabili iscritti nelle liste del collocamento mirato.

Non sono d'altro canto previste specifiche azioni per i lavoratori con disabilità per il 2014, ma si ricordano: l'adozione del Programma d'azione per la disabilità⁸, il finanziamento del Fondo per il diritto al lavoro ex legge 68/99, l'inserimento dell'accomodamento ragionevole nella legislazione in recepimento della Convenzione Onu e dopo l'intervento della Corte di Giustizia Europea, l'intervento chiarificatore in merito ai requisiti reddituali per accedere alla pensione di inabilità⁹. Vi è poi un'attenzione specifica all'accessibilità nelle PA.

Oltre ciò, meritano una citazione i riferimenti all'assunzione dei docenti di sostegno per i bambini con handicap inseriti nel percorso scolastico.

- **Fondo nuovi nati e Linee di indirizzo sull' affidamento familiare**

Si riporta l'istituzione del Fondo nuovi nati per famiglie disagiate in sostituzione del precedente sistema di sostegno di credito, che però non risulta ancora attivato, e l'adozione di linee di indirizzo sull'affidamento familiare.

Vengono descritti i programmi sperimentali di prevenzione dall'istituzionalizzazione dei bambini allontanati dalle famiglie e quello di inserimento lavorativo nel settore dei servizi alla persona.

A cura di Alessandro Geria, Lorenzo Lusignoli, Silvia Stefanovichj

⁸ Cfr. Circolare Prot. SOC 307/PC/fc del 28 marzo 2013

⁹ Cfr. Circolare Prot. SOC1325/SS/fp del 9 settembre