

# L'AGENDA DEL GOVERNO SULL'ASSISTENZA SOCIALE

## Il direttore di PSS intervista il sottosegretario Guerra

**Maria Cecilia Guerra**  
Sottosegretario,  
Ministero del  
Lavoro e delle  
Politiche sociali

intervistata da

**Emanuele Ranci Ortigosa**

**Emanuele Ranci Ortigosa:** *L'attenzione di questo Governo, e in specifico del tuo Ministero, è stata assorbita dalla riforma di previdenza e lavoro. Sull'assistenza finora non è uscito molto; salvo l'abbandono e la profonda riformulazione di pericolose mine esplosive ereditate dal precedente Governo (vedi delega su fisco e assistenza). Ora sappiamo che è in fase di avvio il nuovo ISEE, con contestazioni preannunciate e in atto sui temi famiglia e disabili. Puoi dirci qualcosa in merito?*

**Maria Cecilia Guerra:** Sull'ISEE abbiamo lavorato e siamo prossimi a presentare una riforma che rivede completamente l'istituto, in ordine a due profili fondamentali: la costruzione stessa dell'indicatore e le modalità di controllo. In merito a questo secondo punto sappiamo infatti che, affinché un indicatore come questo sia credibile, occorre che ciò che viene dichiarato sia per quanto riguarda i redditi che per quanto riguarda il patrimonio sia controllato. Altrimenti l'ISEE perde la sua funzione di strumento che permette di confrontare la situazione economica delle famiglie, in modo da capire come graduare la loro compartecipazione agli interventi sociali. Sicuramente l'ISEE non è lo strumento che rilancia le politiche assistenziali e sociali nel nostro Paese, però in un contesto in cui le politiche principali dovranno continuare ad essere selettive è fattore cruciale di equità che la selettività sia fatta con strumenti credibili.

Gli elementi di forza del nuovo ISEE sono quelli di valorizzare maggiormente il patrimonio, sia nella sua componente immobiliare che in quella mobiliare, anche attraverso una revisione compiuta delle franchigie; di introdurre delle differenziazioni nel disegno dello strumento per quanto riguarda in particolare la definizione del nucleo familiare, anche con riferimento allo storico problema della compartecipazione nel caso di prestazioni sociosanitarie; di considerare una nozione molto allargata di reddito che riconduce quindi a misurazione tutte le possibili fonti di reddito indipendentemente da quale sia il regime fiscale ad esse riservato, quindi non solo il reddito complessivo IRPEF, ma anche tutti i redditi che sono soggetti a regimi speciali, sostitutivi, ritenute a titolo d'imposta, e anche i redditi esenti e, quindi, anche le prestazioni sociali di carattere monetario. Le contestazioni preannunciate a cui facevi riferimento sono in realtà state motivate da paure che ancora discendono dai contenuti della delega su fisco e assistenza del precedente Governo che, come ricordavi, è

stata superata, accantonata dal nostro Governo. La contestazione cioè prende le mosse dall'idea della paura che questa riforma sia lo strumento tramite il quale verrà utilizzata la selettività per ridurre le prestazioni in essere senza dare nulla in cambio, quindi per tagliare la spesa sociale. In particolare, per ciò che riguarda i disabili, su questo punto specifico le contestazioni sono state ritirate in quanto il Governo si è impegnato con un apposito comunicato a non utilizzare l'ISEE per tagliare la spesa sociale e anche a non assoggettare a ISEE l'indennità di accompagnamento, che era il tema che aveva scatenato le proteste.



In effetti posso confermare che i campi di applicazione dell'ISEE per quanto riguarda le prestazioni assistenziali nazionali con il decreto non verranno ampliate, e che quindi non ci sarà un'applicazione dell'ISEE all'indennità di accompagnamento. Resta fermo, d'altro canto, che una riforma dell'indennità di accompagnamento si dovrebbe fare per due ragioni fondamentali: una, perché l'indennità di accompagnamento non è attualmente articolata in funzione del bisogno, e quindi è uno strumento cieco da questo punto di vista; l'altra perché è il perno su cui appoggiarsi per poter attuare una seria riforma delle politiche per la non autosufficienza nel nostro Paese. Solo in questo contesto, in presenza di un piano per la non autosufficienza, sarà possibile affrontare compiutamente il problema della compartecipazione.

**E. R. O.:** *Sarebbe utile tu facessi chiarezza su quanto lo strumento ISEE interesserà e impegnerà regioni ed enti locali*

**M. C. G.:** A questo proposito confermiamo la nostra convinzione che l'ISEE debba essere considerato esso stesso un livello essenziale delle prestazioni. È fondamentale ricordare che se noi arrivassimo a definire, e io lo spero, dei livelli essenziali delle prestazioni in campo sociale, non potremmo ignorare il fatto che il livello essenziale è tale se definisce anche il grado massimo di compartecipazione che può essere richiesto al beneficiario. Altrimenti livelli di compartecipazione differenziati sul territorio potrebbero annullare il concetto stesso di prestazione riconosciuta a tutti i cittadini che è propria del livello essenziale. Nello stesso tempo l'ISEE stesso deve essere riconosciuto come Liveas per rimarcare il diritto dei cittadini che la loro condizione economica non sia valutata in termini differenti a seconda della specifica sensibilità del territorio di loro appartenenza. L'idea fondamentale è che l'ISEE sia applicato in tutte le politiche che noi chiamiamo prestazioni sociali agevolate, cioè le politiche che prevedono una selettività nell'accesso o nella compartecipazione. Questo ovviamente nel solo campo sociale e sociosanitario, che è il campo di cui si occupa il nostro DPCM, che non si estende a prestazioni sanitarie, previdenziali oppure di altri campi. L'idea è che in tutte le prestazioni che hanno questa caratteristica di selettività la prova dei mezzi venga fatta utilizzando l'ISEE. Ovviamente ci possono essere politiche che per le loro caratteristiche particolari richiedono all'ente locale di aggiungere, oltre all'ISEE, altri livelli di selettività e criteri di accesso o compartecipazione legati a caratteristiche categoriali che esplicitano anche le finalità politiche che il singolo ente erogatore vuole attribuire al piano che mette in atto. È chiaro che questo è un punto fondamentale dell'autonomia dei singoli enti che non viene in nessun modo messo in discussione dallo strumento che stiamo disegnando.

**E. R. O.:** *La vecchia delega fisco-assistenza toccava anche il tema delle agevolazioni fiscali. Ha qualche connessione la definizione attuale dell'ISEE con questo tema, o non esiste connessione diretta, e casomai questo tema verrà esaminato nella riforma del fisco come tale.*

**M. C. G.:** Nella vecchia delega le parti sul fisco e sull'assistenza sociale erano separate perché nella parte fiscale si riteneva di dover operare una razionalizzazione e una riduzione delle agevolazioni, e in quella sull'assistenza si prevedeva una riforma dell'ISEE fondamentalmente finalizzata a contrarre la spesa sociale per l'indennità di accompagnamento. Però è verissimo che, per quanto riguarda in particolare gli interventi sulla famiglia, noi abbiamo due istituti, le detrazioni fiscali da un lato e gli assegni familiari dall'altro, che dovrebbero sensatamente essere coordinati, presumibilmente ricondotti a un unico strumento che potrebbe anche avvalersi di una prova dei mezzi anche attraverso l'ISEE. Questi però sono temi progettuali che non sono all'ordine del giorno per quanto riguarda l'operato del Gover-

no. Inoltre la possibilità di utilizzare il DPCM per applicare l'ISEE a detrazioni fiscali, per quanto prevista dall'articolo 5 da cui la riforma origina, dal Governo non verrà usata. Quanto al disegno di legge di riforma fiscale che è stato presentato, esso prevede sì un intervento sul complesso delle agevolazioni fiscali, ma nella sua formulazione attuale non si presta a essere lo strumento attraverso il quale attuare l'operazione di cui parlavo. Ovviamente il disegno di legge delega fiscale ha tutto il percorso parlamentare davanti a sé, e quindi bisognerà capire se nell'ambito di questo percorso un discorso di questo genere si ripresenterà.

**E. R. O.:** *Altro tema da voi ereditato è la social card. Voi avete introdotto quella che potremmo chiamare una "sperimentazione evolutiva" in dieci grandi città, con un finanziamento di 50 milioni di euro. Mi pare che anche il finanziamento della social card finisca nel 2012, e bisogna quindi chiarire se avrà un seguito. Mi pare di capire, da quanto è stato scritto sulla sperimentazione evolutiva, che ci sia la volontà di far evolvere veramente il provvedimento stesso verso delle forme molto più adeguate e appropriate di contrasto alla povertà. Come può essere usata questa sperimentazione, quali le prospettive?*

**M. C. G.:** Noi abbiamo preso una sperimentazione che era già stata prevista e quindi finanziata dal precedente Governo, ma non attuata, e l'abbiamo ridisegnata per farne, prima di tutto, uno strumento sperimentale, poi per tenere alta l'idea che deve essere disegnato e introdotto nel nostro ordinamento, prima o poi, uno strumento di contrasto alla povertà assoluta di tipo universale. Questa sperimentazione, che coinvolge le 12 città con più di 250.000 abitanti, utilizzerà la tessera denominata carta acquisti che può essere caricata per distribuire un trasferimento monetario che può essere usato per acquisto di generi di prima necessità, pagare le bollette elettriche, eccetera. Ma la sperimentazione sarà altro rispetto alla *social card* tradizionale. I criteri di assegnazione della *social card* sperimentale cambiano completamente, nel senso che verranno individuati, d'accordo con le città prescelte, dei target specifici di deprivazione economica e sociale e la *social card* avrà anche un valore unitario più alto di quella attuale, in modo da poter essere uno strumento di contrasto più efficace. Si vuole inoltre capire come questo trasferimento monetario possa interagire con altre politiche che i Comuni già stanno dedicando al contrasto alla povertà. Un aspetto essenziale di questo processo è che il beneficiario della *social card* sperimentale è un soggetto che viene preso in carico dal Comune, per analizzare specificamente la sua situazione e provvedere con un insieme di interventi. La *social card* entra quindi in rete con un insieme di altre offerte che il Comune è in grado di dare e anche possibilmente con una rete di sostegno che venga messa in atto in ambito locale dal terzo settore.

La sperimentazione è duplice: da un lato si vuole sperimentare la capacità dell'ente comunale di la presa in carico del beneficiario, per il quale deve essere disegnato un progetto per-

sonalizzato, facendo rete fra i diversi attori e strumenti; in secondo luogo con la sperimentazione si vorrebbe riuscire a capire quali sono gli effetti di questo programma interpretato nel suo complesso rispetto alla capacità della persona di uscire dalla situazione di povertà in cui si trova. Ovviamente questo richiede che la *social card* sia affiancata da progetti di *empowerment* e attivazione per i soggetti coinvolti, cui si richiederà la partecipazione a questi programmi. Per esempio per i soggetti disoccupati si cercherà di introdurli in programmi di politiche attive per il lavoro, se i destinatari saranno bimbi si cercherà di condizionare l'accesso alla *social card* al fatto di partecipare all'asilo nido, di assolvere alle visite pediatriche che devono essere fatte, di impegnarsi contro la dispersione scolastica. Faccio esempi di vario tipo perché molto diversi sono i condizionamenti che potranno essere posti, per esempio condizionamenti di stampo anche più paternalistico potranno essere pensati se i soggetti beneficiari della *social card* sono soggetti rispetto ai quali le caratteristiche di povertà si associano a fenomeni di esclusione sociale ancora più marcati come possono essere i senza dimora. L'idea insomma è di personalizzare molto il progetto, tenendo conto di categorie particolari di beneficiari.

Per quanto riguarda la *social card* tradizionale, era una misura temporanea, e il finanziamento in essere si conclude presumibilmente fra la fine del 2012 e l'inizio del 2013. Non c'è ancora un impegno ufficiale del Governo ma sicuramente c'è un forte interesse affinché questa *social card* venga rifinanziata. È infatti un programma che, con tutti i suoi limiti, soprattutto di essere fortemente categoriale, cioè limitato soprattutto per età a soggetti con meno di tre anni e con più di 65 anni, è comunque di sostegno a circa 480.000 famiglie in Italia. Interrompere un programma di questo tipo senza sostituirlo con qualche altro sostegno sarebbe dal mio punto di vista molto grave.

**E. R. O.:** *La sperimentazione di cui stiamo parlando partirà probabilmente dopo l'estate e a quel punto voi sarete già impegnati a definire il prosieguo della social card generale. Quindi c'è un po' una sovrapposizione di tempi che renderà difficile l'utilizzo della sperimentazione per definire il destino futuro della social card, anche se forse sarà possibile trarre qualche indicazione da come sarà impostato il tema nelle città. Cosa ne pensi?*

**M. C. G.:** Questo Governo ha un orizzonte temporale molto limitato, al più fino ad aprile 2013. Quando impostiamo programmi di questo tipo, e per quanto mi riguarda questo vale anche per un insieme di altri progetti a cui sto lavorando, lo facciamo con l'idea che qualcuno raccolga il testimone. Qualunque sia il momento in cui questa sperimentazione verrà terminata c'è una struttura amministrativa che è attivata e formata da persone che hanno molte capacità e conoscenze e possono fare da tessuto connettore tra governi. E poi c'è la speranza che anche il Governo futuro abbia interesse ad utilizzare questa sperimentazione nel senso che dicevamo. Quello che succederà nel frattempo mi è difficile prevederlo, per-

ché siamo in una situazione in cui la definizione delle risorse finanziarie che verranno destinate alle politiche sociali nel loro complesso non è ancora compiuta. E quindi neppure la progettazione è ancora compiuta. Siamo nella fase in cui si comincia a discutere della legge di stabilità e, come sappiamo, questo è un momento molto importante per definire questi tipi di intervento. Certo ragioniamo in un momento in cui i vincoli sono molti forti. Come ho ricordato, all'inizio il Governo ha rinunciato a esercitare la delega sull'assistenza e sul fisco; questo però comporta per il Governo l'impegno a coprire quei 20 miliardi, che da questa delega il Governo precedente presumeva di ricevere, con altre entrate, di cui una buona parte, secondo l'originaria previsione del decreto Salva Italia, avrebbero potuto venire dall'aumento dell'IVA che, come è noto, questo Governo cercherà invece di evitare. Le priorità quindi sono definite in parte da questi vincoli entro cui ci si muove, in parte dall'evoluzione che avrà il contesto europeo, anche con le scommesse che sono adesso in campo su interpretazioni un po' più flessibili del patto di stabilità e quindi sull'apertura di possibili spazi di investimento pubblico che possono ovviamente coinvolgere anche il campo delle politiche sociali.

**E. R. O.:** *In un editoriale di PSS parlavo dell'importanza dell'ISEE,<sup>1</sup> ma riconoscevo i limiti, anche giuridici, che questo decreto incontra, e ipotizzavo allora che accanto al decreto si potesse cominciare a lavorare ad un progetto più generale di quella riforma dell'assistenza che non è mai stata fatta, dopo la l. 382 che aveva attivato dei processi soprattutto sul terreno programmatico. Come ben sai, come PSS abbiamo avanzato una proposta che sicuramente era ancora molto generale, mancava di verifiche puntuali, ma che ancora mi pare abbia colto il nocciolo dei problemi. C'è la speranza che il Governo possa cominciare a lavorare, a impostare un disegno di riforma di questo tipo?*

**M. C. G.:** Noi stiamo effettivamente ragionando sulla possibilità di intervenire su istituti in essere per razionalizzarli, e quindi anche senza ulteriori aumenti di risorse poter ottenere dei risultati più efficaci nel senso che veniva indicato anche da PSS nel convegno fatto a settembre e nel successivo fascicolo 20-22 del 2011. Non abbandoniamo quindi progetti ambiziosi come quello di perlomeno impostare un piano per la non autosufficienza, impostarlo, non certo realizzarlo compiutamente. Alcune cose abbiamo concretamente fatto, altre stiamo cercando di metterle in piedi collaborando con il Ministero della Salute. Tra le cose che abbiamo fatto e che però richiedono ancora lavoro e attenzione, ricordo nell'ambito del piano di azione e coesione, il cosiddetto Piano Sud, le risorse destinate specificamente alla non autosufficienza e disabilità, 330 milioni nelle quattro regioni di convergenza (Campania, Puglia, Calabria, Sicilia), che verranno utilizzate non come trasferimenti a pioggia o finanziamenti solo genericamente finalizzati, ma al contrario verranno legati a progetti ben precisi, la cui realizzazione verrà poi accuratamente monitorata. In particolare,

#### Note

- 1 Ranci Ortigosa E., "Il decreto sull'ISEE, un'opportunità per la riforma", *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 4, 2012.

per quanto riguarda specificamente la non autosufficienza, la nostra idea è quella di contrattare regione per regione l'attuazione in alcune zone di queste regioni di mini piani, con una sperimentazione di quello che potrebbe essere un piano per la non autosufficienza, con la realizzazione in loco dell'intera filiera dei servizi che dovrebbero caratterizzare questo piano. Prima di tutto ovviamente la presa in carico, poi la domiciliarità, la semi residenzialità e la residenzialità. Se si vede che queste reti funzionano nel modo in cui noi ci aspettiamo, esse possono ancora una volta costituire esempi da poter ripetere su ampia scala. Uno degli elementi fondamentali per una qualsiasi riforma della non autosufficienza è, a nostro avviso, l'integrazione sociosanitaria, che parte da una valutazione del caso effettuata appunto secondo criteri sia sociali che sanitari, e non sia quindi una valutazione della non autosufficienza appoggiata solo su quelli sanitari. Per quanto riguarda la presa in carico stiamo lavorando, come dicevo, con il Ministero della Salute anche per cercare di sfruttare il grande lavoro che le regioni hanno fatto nell'ambito del progetto SINA che ha come finalità la messa a punto di una classificazione condivisa, sociale e sanitaria, che possa essere un prerequisito per la partenza di questo progetto. Insomma, pur nella consapevolezza che le risorse a disposizione sono scarsissime e che non abbiamo davanti, diversamente da altri governi, un'intera legislatura, noi operiamo con l'idea che non si possa, nel campo delle politiche sociali, aspettare ancora che ci siano tutte le condizioni per cominciare a lavorare. Se si impostano dei progetti in modo ben definito, e si cominciano a compiere i primi passi nella direzione individuata, questo può servire anche per gli anni a venire. L'idea è sempre che se qualcuno avesse cominciato in modo sistematico a fare ciò che anche noi vogliamo fare, adesso saremmo più avanti. Dentro questa impostazione assume un ruolo fondamentale procedere nella definizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il rischio è che i livelli essenziali, per il fatto stesso che vengono sempre evocati ma mai definiti e che non vengono mai definiti perché non si sa come si possano finanziare, restino una chimera o una cosa assolutamente inutile. Definire i livelli essenziali delle prestazioni nella mia ottica significa definire gli obiettivi verso cui si deve tendere, in modo da poter misurare passo per passo, attraverso anche articolazioni in obiettivi di servizio, cosa si è potuto, di legislazione in legislazione e di anno in anno, realizzare e se la direzione di marcia viene mantenuta oppure no.

**E. R. O.** *Vorrei sapere cosa state facendo sui grandi temi che le politiche sociali devono trattare: sul contrasto alla povertà state intervenendo lavorando sull'evoluzione della social card; sulla non autosufficienza si faranno queste sperimentazioni nel Mezzogiorno di cui hai detto; anche sulle politiche per le famiglie probabilmente ci sono delle cose da ridefinire. In tutti questi campi vanno sostanzialmente riconsiderate e valorizzate meglio le risorse attualmente disponibili, dato che molte di più non ce ne sono, per rendere più efficaci e appropriati gli interventi. Nella*

*proposta di Prospettive Sociali e Sanitarie un elemento importante, proprio per l'appropriatezza e per attivare quei progetti personalizzati cui facevi riferimento, è il decentramento di funzioni e risorse dal livello centrale al livello territoriale. Se si vuole passare da erogazioni monetarie a servizi, i servizi vengono gestiti sul territorio, e anche i servizi hanno bisogno di risorse per potersi sviluppare, quindi occorre redistribuire le risorse tra le erogazioni monetarie e i servizi. Si può pensare di fare qualche passo in questa direzione, decentrare funzioni e risorse, attuando così anche il disegno costituzionale e realizzando in questo campo una vera riforma federalista?*

**M. C. G.** Decentramento di funzioni: credo che non ci sia più bisogno, le funzioni ormai sono tutte decentrate. Ovviamente tu fai riferimento invece al decentramento delle risorse, con riferimento ad alcuni programmi che restano nazionali. Io credo che la prospettiva sia esattamente quella, cioè di andare ad un decentramento delle risorse, e in particolare sono dell'idea che un ruolo centrale nell'organizzare i servizi e i progetti su un piano territoriale possono svolgerlo le Regioni. Certo è che noi partiamo da un *gap* molto forte tra regione e regione, sia per quanto riguarda l'abitudine e la capacità amministrativa, sia per quanto riguarda soprattutto l'infrastrutturazione sociale, cioè la presenza attuale di servizi. Un *gap* così forte come quello che esiste nel nostro Paese difficilmente può essere superato con soli strumenti ordinari. Faccio un esempio: supponiamo di riprendere il progetto, che era anche nella delega assistenziale, di regionalizzare l'indennità di accompagnamento e affiancarla ad una serie di servizi per la non autosufficienza che devono essere appunto sviluppati sul territorio. Partendo da un *gap* così forte di servizi in essere la mera decentralizzazione di risorse di questo tipo non può portare a livelli essenziali omogenei sul territorio nazionale. E allora è importante che si intervenga non con strumenti ordinari, ma con strumenti straordinari per riempire questo *gap*. Il Piano sud di cui ho detto ha proprio anche questa valenza, che è importante sottolineare. Utilizzando non il fondo di perequazione ordinaria, che è insufficiente, perché anche se lo dessimo tutto alle regioni del sud che sono più indietro non sarebbe sufficiente per colmare il *gap* in essere, ma utilizzando invece fondi straordinari come quelli europei, si interviene riducendo le distanze. La riduzione delle distanze è un prerequisito per impostare in modo sensato un finanziamento equilibrato a regime, finanziamento che può assorbire nel livello federale anche tutte le risorse nazionali. Il problema è che questo meccanismo di decentramento delle risorse riesca ad accompagnarsi a un adeguato meccanismo di monitoraggio circa la realizzazione dei livelli essenziali, che devono contestualmente essere definiti, per evitare che le risorse si disperdano rispetto agli obiettivi che devono conseguire. Quindi il processo di riduzione del *gap* infrastrutturale, di decentramento delle risorse, di messa a punto di strumenti di monitoraggio certi ed efficaci per la verifica, è un processo a tre gambe che devono muoversi contestualmente. L<sup>7</sup>