

## WELFARE E DIRITTI

### La spesa per interventi e servizi sociali

Gli articoli 24 e 25 del Ddl di Stabilità 2016 presentato in Senato il 25 ottobre 2015 sono dedicati alle misure di contrasto alla povertà. Queste le misure previste:

- L'istituzione di un Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale finanziato con 600 milioni di euro nel 2016 e con 1.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2017. Nel 2016, 380 milioni sono destinati al Sostegno di Inclusione Attiva (Sia) per estendere su tutto il territorio nazionale la carta acquisti, i restanti 220 milioni si aggiungono ai 380 milioni già stanziati per il 2016 per l'Asdi (Assegno di disoccupazione). Affluiscono al Fondo dal 2016 anche 54 milioni di euro a valere sul Fondo per l'occupazione.
- L'istituzione di un Fondo per il contrasto della povertà educativa alimentato da versamenti effettuati dalle Fondazioni bancarie, alle quali è riconosciuto un contributo sotto forma di credito di imposta pari al 75% dei versamenti effettuati.
- L'istituzione di un Fondo "Dopo di noi" per il sostegno delle persone con disabilità grave, in particolare stato di indigenza e prive di legami familiari di primo grado; lo stanziamento è di 90 milioni di euro a decorrere dal 2016.
- Il Fondo Nazionale per le Non Autosufficienze riceve uno stanziamento aggiuntivo di 150 milioni che si aggiungono ai 250 milioni di euro di finanziamento strutturale previsti dalla Legge di Stabilità 2015.
- Un nuovo Fondo è previsto anche per le adozioni internazionali, finanziato con 15 milioni di euro detratti dal Fondo per le politiche della famiglia.
- Non è invece rifinanziato il Fondo, istituito dalla Legge di Stabilità 2015 con una dotazione di 112 milioni di euro per il 2015, per interventi in favore della famiglia, di cui una quota pari a 100 milioni di euro era riservata per il rilancio del piano per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi per la prima infanzia.
- Resta confermato, come da Allegato n. 4 della Legge di Bilancio 2016, il "bonus bebè" reintrodotta nel 2015 e finanziato per il 2016 con 607 milioni di euro.

Tali misure mostrano una maggiore attenzione rispetto al passato al grande problema della lotta contro la povertà, ma confermano anche l'opzione per un modello di welfare che tende a liquidare l'universalismo di alcuni diritti sociali fondamentali,

limitando gli interventi alle fasce più disagiate della popolazione (senza avere il coraggio di intervenire con una misura strutturale di sostegno al reddito) e privilegiando le erogazioni economiche rispetto al rafforzamento del sistema dei servizi pubblici locali. Gli elementi a conferma di questa lettura sono molti, ne segnaliamo tre.

TAVOLA 1. RISORSE PRINCIPALI FONDI SOCIALI. ANNI 2008-2015.

VALORI IN MILIONI DI EURO

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fondo Nazionale per le Politiche Sociali	1.464,2	1.420,5	435,2	218	42,9	343,7	297,4	312,9
di cui: Fondi destinati alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano	656,4	518,2	380,2	178,5	10,8	295	262,6	278,1
Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza	43,9	43,7	39,9	35,1	39,9	39,1	28,7	28,7
Fondo Non Autosufficienza	300	400	400	0	3,8	275	350	400
Fondo per la Famiglia	346,4	185,6	181,9	25	70	21	22,9	22,6

1. Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali, che finanzia il sistema dei servizi sociali territoriali, resta fermo ai 312,5 milioni finanziati dalla Legge di Stabilità 2015, così come non ricevono finanziamenti aggiuntivi il Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza – fermo a 28,7 milioni di euro – e il Fondo per la Famiglia, fermo a 22,6 milioni di euro. Per non parlare poi di altri Fondi nazionali che non rientrano nel welfare tradizionale come quello per la Gioventù (5,5 milioni di euro), per le Pari Opportunità (9,5 milioni) e per il sostegno alle donne vittime di violenza (9 milioni).

2. Il disinvestimento nel welfare locale (aggravato dai tagli che si profilano ai trasferimenti agli enti locali) è accompagnato dall'incentivazione del welfare aziendale grazie a quanto previsto nell'art. 12 del Ddl di Stabilità dedicato al "Regime fiscale dei premi di produttività". La norma favorisce fiscalmente i servizi di welfare aziendale, aggiornando e ampliando le tipologie di servizi erogabili (per l'infanzia, ma anche di mensa, ludoteche, centri estivi, di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti) e autorizzando l'utilizzo dei *voucher* per la loro erogazione da parte del datore di lavoro.

3. Nel 2012 (ultimo dato disponibile) i Comuni italiani, singoli o associati, hanno speso per interventi e servizi sociali sui territori poco meno di 7 miliardi di euro (6.982.391.861 euro)<sup>26</sup>. Per il secondo anno consecutivo il dato è in calo rispetto all'anno precedente (erano 7.027.039.614 euro nel 2011 e 7.126.891.416 euro nel

<sup>26</sup> Fonte: Istat, *Indagine censuaria sugli interventi e i servizi sociali dei Comuni singoli e associati. Anno 2012*, agosto 2015.

2010). La spesa sociale dei Comuni singoli e associati è impiegata per il 38,9% in interventi e servizi, per il 35,7% in strutture e per il 25,4% in trasferimenti in denaro. Ai 6.982.391.861 euro della spesa sociale comunale, finanziata per il 67,2% dai Comuni stessi con risorse proprie, si aggiungono la compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni (pari a 993.490.531 euro) e la compartecipazione del Servizio Sanitario Nazionale per le prestazioni sociosanitarie erogate dai Comuni o dagli enti associativi (pari a 1.171.498.752 euro). Fra il 2010 e il 2012 l'unica componente in aumento è la compartecipazione degli utenti al costo delle prestazioni, che passa da 966,8 milioni a 993,4 milioni. La spesa comunale media per abitante si attesta sul valore di 117,3 euro, ma permangono forti differenze territoriali tra il Nord e il Centro Italia e il Sud: dai 277,1 euro per abitante della Valle d'Aosta ai 24,6 euro della Calabria. Il welfare locale è finanziato con i trasferimenti nazionali e con le risorse della finanza locale. Anche in questo caso il Sud segue una tendenza diversa dal resto del paese: qui le risorse proprie dei Comuni coprono una quota di spesa inferiore alla media nazionale, aggiungono cioè meno risorse ai trasferimenti nazionali (Fondo Nazionale per le Politiche Sociali) rispetto ai Comuni del Nord e del Centro, che invece integrano maggiormente con risorse proprie i Fondi nazionali ripartiti a livello locale. Conseguentemente, i tagli derivanti dalle scelte di finanza pubblica rischiano di tradursi nel Sud più facilmente in un contenimento delle risorse impiegate nel sociale, accentuando ulteriormente le già rilevanti differenze territoriali.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### Risorse aggiuntive per Leps e Fondo Nazionale Politiche Sociali

La Legge di Stabilità 2015 ha introdotto un finanziamento strutturale, a partire da quest'anno e pari a 312,5 milioni di euro, del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali. La Legge di Stabilità 2016 non prevede stanziamenti aggiuntivi. Si propone di prevedere uno stanziamento di 600 milioni per portare la disponibilità del Fondo nel 2016 a 912,5 milioni di euro. Contro il rischio di un ulteriore aumento delle disparità territoriali nei servizi di rilevanza sociale, la progressiva inevitabile compressione della spesa sociale e lo svilimento delle migliori prassi organizzative, è inoltre necessario definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali, come previsto dalla legge 328/2000, introducendo correttivi volti a considerare non solo l'efficienza, ma anche l'efficacia della spesa, ren-

dendo vincolante nella determinazione del fabbisogno – presente e prevedibile – la valutazione dell’impatto sui cittadini e i loro diritti e sui fenomeni sociali correlati ai singoli interventi.

Costo: 600 milioni di euro

### **Più risorse per il Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza**

Il Fondo Nazionale Infanzia e Adolescenza è stato istituito dalla Legge n. 285/97 con la finalità di promuovere i diritti, la qualità della vita, lo sviluppo, la realizzazione individuale e la socializzazione dei bambini e degli adolescenti. Dal 2008 il Fondo ha conosciuto una progressiva riduzione, passando da 43,9 milioni di euro ai 28,7 milioni stanziati per il 2015 e per il 2016: decine di centri giovanili hanno dovuto cessare le proprie attività. Si propone di riportare il Fondo almeno a 48,2 milioni di euro prevedendo uno stanziamento aggiuntivo di 19,5 milioni di euro.

Costo: 19,5 milioni di euro

### **No al bonus bebè, più asili pubblici**

La Legge di Stabilità 2015 ha reintrodotto il “bonus bebè” (960 euro l’anno per i nuovi nati per tre anni) stanziando 202 milioni per il 2015, 607 milioni per il 2016. Queste risorse potrebbero essere meglio utilizzate per ridurre le rette degli asili nido pubblici. Ancora una volta, invece di puntare sul rafforzamento dei servizi pubblici per l’infanzia, si è scelto di privilegiare una prestazione economica diretta. Si propone di utilizzare i 607 milioni di euro stanziati per il 2016 per ridurre le rette degli asili nido e rafforzare il sistema dei servizi per l’infanzia.

Costo: zero

## **Salute**

Continua il disinvestimento nei confronti del Servizio Sanitario pubblico. Dopo annunci e promesse di grandi cambiamenti, oggi parlano i fatti e i fatti disattendono le aspettative dei cittadini. La stagione dei tagli lineari è tutt’altro che terminata e si tenta di mascherarla con stravaganti definizioni come “mancato aumento del Fondo Sanitario Nazionale”. Le evidenze sono l’Intesa Stato-Regioni di febbraio

2015 e il Documento di Economia e Finanza 2015, che hanno sancito il taglio di 2,5 miliardi di euro al Fondo Sanitario Nazionale (Fsn) nel 2015 e 2016, e che portano il rapporto spesa sanitaria-Pil al 6,6% nel 2020 (6,8% nel 2015).

Il decreto Enti Locali di agosto 2015 ha tagliato ulteriormente la spesa sanitaria di 2,35 miliardi per l'anno 2015. Oggi, la Legge di Stabilità 2016 prevede un ulteriore taglio di 2 miliardi di euro per il 2016, rispetto a quanto previsto nel decreto Enti Locali. Dunque, nonostante il Patto per la Salute nel luglio 2014 avesse stimato un finanziamento per il Servizio Sanitario Nazionale (Ssn) di 109,928 miliardi per il 2014, di 112,062 per il 2015 e di 115,444 per il 2016<sup>27</sup> – che la Legge di Stabilità 2015 confermava – la Legge di Stabilità 2016 finanzia il Fondo Sanitario Nazionale con soli 111 miliardi di euro per il 2016. Ad essi potrebbero sommarsi ulteriori 1,8 miliardi, importo per il quale le Regioni sono chiamate a contribuire per l'equilibrio di finanza pubblica e che potrebbe ancora una volta coincidere con il taglio alla sanità. Nel 2015 sono quindi quasi 7 i miliardi strappati al Servizio Sanitario Nazionale. La Legge di Stabilità inoltre incardina nel Fondo Sanitario Nazionale anche 800 milioni di euro (nei mesi precedenti si parlava di 900 milioni) per l'aggiornamento dei Livelli Essenziali di Assistenza (Lea), fermi al 2001. Ancora non è chiaro cosa conterrà in termini di prestazioni, ma lo stesso “pacchetto Lea”, con le stesse risorse, andrà ad aggiornare anche il Nomenclatore Tariffario delle Protesi, fermo al 1999: un investimento economico al ribasso.

Con l'approvazione della Manovra, le Regioni in Piano di rientro potranno aumentare le aliquote fiscali locali per sanare il disavanzo sanitario (ma le Regioni hanno autonomia sull'erogazione dei ticket e potrebbero comunque intervenire sulla compartecipazione al costo delle prestazioni sanitarie). Hanno mandato di riorganizzare la rete delle Aziende sanitarie accorpando Presidi ospedalieri a Policlinici universitari, dando vita alle Aziende uniche ospedaliere-universitarie, nonché di verificare e salvaguardare la rete sanitaria regionale indicando le strutture sanitarie che hanno uno scostamento del 10% tra costi e ricavi, richiedendo un piano di rientro di durata triennale e valutandone gli esiti.

Ancora, il Governo intende “far cassa” con il Ddl Appropriatezza: un'ulteriore misura individuata da Governo e Regioni per “declinare” il taglio lineare al Fondo Sanitario Nazionale di 2,352 miliardi per il 2015 ed il 2016, previsto nel decreto legge Enti Locali. Mentre ciò che di fatto accadrà (con una tabella rigida che contiene 208

<sup>27</sup> Finanziamento che risultava comunque inferiore rispetto a quanto prospettato prima dell'approvazione del Documento di Economia e Finanza 2014 e che prevedeva 1,39 miliardi in meno rispetto al 2015 e 2,119 miliardi in meno rispetto al 2016.

prestazioni e sanzioni per i medici) è che il medico prescriverà su ricetta bianca le prestazioni che reputerà necessarie ma non ricomprese nell'elenco di quelle rimborsate dal Ssn e il cittadino le effettuerà nel privato sostenendone completamente i costi.

Sul fronte della riorganizzazione dell'assistenza territoriale tutto è fermo, soprattutto per il sistema di cure primarie, nonostante sia entrato in vigore il “Regolamento sugli standard ospedalieri” che produrrà un ulteriore taglio di 3.000 posti letto e anche se con il Patto per la Salute si sia preso l'impegno di promuovere e rafforzare l'assistenza sul territorio. Anche il personale del Ssn conta circa 24.000 unità in meno dal 2009 a oggi, per il perdurare del blocco del turnover; una spesa che nel 2014 continua a calare (0,9%), oltre che con lo stallo degli “standard di personale” (art. 22 del Patto) e del comma 566.

Tali politiche continuano a chiedere ai cittadini sforzi economici sempre maggiori per aver accesso alle cure, mantenendo invariati o persino diminuendo i livelli dei servizi sanitari garantiti. Altri tagli al Fondo Sanitario Nazionale non sono sostenibili né per i cittadini né per il Ssn, poiché si traducono in mera riduzione dei servizi, compressione dei diritti e delle tutele. I cittadini hanno già pagato tanto in termini di qualità, sicurezza e accessibilità alle cure — tra tagli alle risorse e ai servizi, peso di ticket e tasse, blocco del turnover, promesse disattese di rilancio del territorio — e fanno sempre più fatica a curarsi, soprattutto in alcune aree del paese.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### **Abolizione tagli Fondo Sanitario Nazionale previsti in Legge di Stabilità**

Si chiede di garantire certezza sulle risorse economiche, umane e strumentali necessarie per offrire risposte eque e appropriate al fabbisogno reale di salute e assistenza delle persone, assicurando che i risparmi derivanti dalla spending review in sanità rimangano nella disponibilità del Servizio Sanitario Nazionale. Occorre poi garantire un'adeguata stima delle risorse da ripartire al Fondo Sanitario Nazionale sul lungo periodo, anche al fine di favorire un'attenta programmazione. Ridurre la spesa pubblica extra-sanitaria delle Regioni, a oggi ancora troppo poco monitorata, la cui spesa annuale si stima attorno ai 50 miliardi di euro. Su di essa si potrebbe investire per recuperare risorse anche per la sanità. Si chiede in ogni caso di rinunciare al taglio del Fsn nel 2016 previsto dalla Legge di Stabilità.

**Costo: 2 miliardi di euro**

### **Rilancio dell'azione di governo delle liste di attesa**

Si chiede di aggiornare il Piano nazionale di governo delle liste di attesa fermo al 2012 aumentando il numero delle prestazioni per le quali sono fissati tempi massimi. Il tutto realizzando una concreta e più adeguata modalità di gestione del regime intramurario che favorisca una reale concorrenza tra pubblico e privato e che, in particolare, non sia da ostacolo all'accesso alle cure al servizio pubblico.

Costo: zero

### **Riduzione del peso dei ticket**

Si chiede di ridurre il peso dei ticket sui redditi familiari, destinando parte dei risparmi che deriveranno dal Patto per la salute almeno alla copertura dei 10 euro introdotti dal Super-Ticket. Si dovrebbe passare quindi da 3 miliardi di euro (gettito derivante dai ticket) a poco più di due miliardi di euro.

Costo: zero

### **Diritto a guarire**

La Legge di Stabilità 2015 aveva stanziato per il 2015-2016 un Fondo di un miliardo di euro per tutti i farmaci innovativi, compresi quelli per l'Hcv. Dei 50mila malati gravi con epatite C che rientrano nei criteri stabiliti dall'Aifa, ne sono stati trattati solo circa 10mila, poiché i fondi giungeranno a posteriori, e cioè a rimborso delle terapie, che devono essere quindi acquistate ed erogate dalle Regioni. Al fine di garantire il diritto a guarire per tutti è necessario assegnare subito al Fondo nazionale un miliardo di euro per i farmaci innovativi senza ulteriori ritardi, ma anche guardare a risorse economiche spese male al di fuori del Servizio Sanitario Nazionale, ad esempio i 170 milioni di euro all'anno per i vitalizi degli ex Consiglieri regionali. Considerando il prezzo medio di 30mila euro a trattamento per queste nuove terapie, con i 170 milioni di euro potremmo invece guarire almeno 5.666 persone in più all'anno rispetto ad oggi.

Costo: zero

### **Contemporaneità della riorganizzazione della rete ospedaliera con quella dell'assistenza territoriale**

Il Regolamento sugli standard ospedalieri approvato a fine 2014 produrrà un taglio di circa 3.000 posti letto, che vanno ad aggiungersi ai circa 70.000 tagliati dal 2000 a oggi. È necessario garantire la contemporaneità della riorganizzazione della rete ospedaliera con quella dell'assistenza territoriale, affiancando

agli standard nazionali ospedalieri quelli per “l’assistenza territoriale”. Non si può accettare che periodicamente si riduca l’offerta ospedaliera, lasciando inalterata l’assistenza territoriale (cure primarie, assistenza domiciliare integrata, riabilitazione, servizi dedicati alla Salute mentale).

Costo: zero

### Prevenzione

Garantire che il 5% del Fondo Sanitario Nazionale sia effettivamente dedicato allo scopo della prevenzione, incentivando i programmi vaccinali e di screening e di promozione dei corretti stili di vita.

Costo: zero

## Disabilità

Secondo l’Istat, in Italia nel 2013 sono circa 13 milioni le persone di 15 anni e più con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi. Di queste, circa 3,1 milioni sono persone con limitazioni funzionali gravi, ossia coloro che riferiscono il massimo grado di difficoltà nelle funzioni motorie, sensoriali o nelle funzioni essenziali della vita quotidiana.

Tutti gli indicatori utilizzati per descrivere le condizioni di vita delle persone con disabilità evidenziano segnali, più o meno incisivi, di esclusione e di restrizione delle opportunità, se non di vere e proprie discriminazioni. Ciò è evidente nell’ambito del lavoro, della mobilità, dell’istruzione, dell’assistenza alla persona, ma desta anche forte preoccupazione l’ormai consolidata certezza che la disabilità sia uno dei primi fattori di impoverimento e di povertà sia relativa che assoluta. I fenomeni di esclusione sociale assumono, inoltre, connotazioni ancora più marcate quando dalla disabilità siano interessate le donne o i migranti, che vivono così situazioni di discriminazione multipla.

Un ulteriore aspetto da considerare sono le consistenti difformità territoriali nell’accesso ai servizi e nella costruzione di garanzie verso le persone con disabilità. Tali disparità, complice anche l’assenza dei Livelli essenziali di assistenza sociale, non sono meramente riducibili alle ingiustificate differenze di spesa procapite (pur significative: da 880 euro nel Sud a 5.302 euro nel Nord-Est). Ma devono essere correlate anche alle omissioni nella pianificazione di interventi mirati. La stessa previsione normativa di Fondi di ambito sociale più o meno strutturati, più o meno risicati e



frammentati, non integra alcuna pianificazione condivisa, organica e monitorata in materia di disabilità o della cosiddetta non autosufficienza. Tale lacuna nella programmazione è quindi spesso causa di dispersione delle già limitate risorse, oltre che riprova dell'assenza di una visione d'insieme e di una strategia di lungo periodo.

Trasversale a questi aspetti, come ad altri che riguardano emergenze ed esigenze sociali, vi è la mancata applicazione di principi mirati all'integrazione sociosanitaria (anche in termini di risorse), alla progettazione individuale, alla pianificazione di zona, alla buona regolazione con garanzia di monitoraggio, trasparenza e valutazione d'impatto. Se il concetto di disabilità, correttamente inteso, non è da confondere con le minorazioni, le patologie, le limitazioni corporee, ma è il risultato della loro interazione con ostacoli, barriere e atteggiamenti dell'ambiente, allora contrastare la disabilità significa promuovere l'inclusione sociale, la partecipazione, instaurare politiche strutturate nel tempo e omogenee su tutto il territorio nazionale.

Ciò significa naturalmente disporre di risorse per la realizzazione degli interventi, ma queste, a fronte di una programmazione condivisa e oculata, potrebbero essere molto più mirate e valutabili nella loro efficacia ed efficienza. Risorse, quindi, da considerare finalmente come investimenti e non come spese a perdere. Se tale strategia rappresenta un obiettivo di medio-lungo periodo, vi sono tuttavia emergenze che devono essere affrontate tempestivamente. E alcune occasioni si possono già presentare a breve negli intenti espressi dal Governo in questi mesi.

In tal senso le previste misure di contrasto alla povertà devono considerare e far pesare opportunamente la variabile "disabilità", che alla povertà risulta strettamente connessa. Le leve possono essere di diversa natura, variando dai sostegni economici diretti, almeno per i casi di manifesta indigenza, a più robuste agevolazioni fiscali per le spese connesse alla disabilità, volte a evitare la transizione di molti nuclei familiari alla povertà relativa o, da questa, alla povertà assoluta. Un'ulteriore questione, da considerare all'interno dei profilati interventi per l'allentamento della disciplina pensionistica vigente, è quella dei *caregiver* familiari, per i quali vanno previsti benefici sia nella direzione di anticiparne la quiescenza senza svantaggi nei trattamenti pensionistici, sia di garantire copertura previdenziale nel caso in cui abbiano rinunciato allo svolgimento dell'attività lavorativa retribuita per assistere, magari per decenni, un congiunto.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### Più risorse per il Fondo per le Non Autosufficienze

Nel 2012 sono complessivamente 257.009 le persone con disabilità e non autosufficienza ospiti dei presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari. Di queste circa l'80% sono anziani non autosufficienti, che nella quasi totalità dei casi si trovano in strutture che non riproducono le condizioni di vita familiari. Allo scopo di ridurre il rischio di istituzionalizzazione o sanitarizzazione, generando costi ancora maggiori per lo Stato e segregazione delle persone con grave disabilità, si propone di intervenire in due direzioni: (a) la definizione di un Piano per le non autosufficienze, anche in una logica d'integrazione sociosanitaria, ma ancora di più in correlazione con la più generale programmazione di politiche e interventi per l'inclusione; (b) l'adeguamento finanziario del Fondo per le non autosufficienze: da 400 a 600 milioni di euro, con destinazione vincolata di 100 milioni a progetti per la vita indipendente (già oggetto di sperimentazione nel corso delle due precedenti annualità, rispettivamente per 3,2 e 10 milioni di euro).

Costo: 200 milioni di euro

### Diritto al lavoro e mantenimento dell'occupazione

La presenza di limitazioni funzionali ha un forte impatto sull'esclusione dal mondo lavorativo. Meno di una persona su cinque di 15-64 anni con limitazioni funzionali gravi lavora, mentre quasi il 70% è inattivo (contro circa il 31% dell'intera popolazione). Si propongono quindi interventi per favorire il diritto al lavoro e la conservazione dell'occupazione anche con misure indirette quali, solo a titolo di esempio, i servizi di accompagnamento e trasporto, oppure il sostegno al part-time nei casi di patologie ingratescenti. A tali interventi si ritiene di destinare uno specifico ulteriore finanziamento di 20 milioni di euro sul già previsto Fondo ex legge 68/99, da rendere strutturale assieme al Fondo stesso come ridefinito dal recente decreto 151/2015.

Costo: 20 milioni di euro

### Diritto allo studio degli alunni con disabilità

Il supporto didattico fornito dall'insegnante di sostegno dovrebbe essere accompagnato, laddove l'alunno non sia autonomo, dalla presenza di figure professionali, fornite dagli Enti locali, che supportino la socializzazione e l'autonomia del

singolo, quali l'Assistente educativo culturale o ad personam (Aec). Mediamente gli alunni con disabilità totalmente non autonomi dispongono di 13,4 ore settimanali di assistenza nelle scuole primarie e di 11,4 ore in quelle secondarie di primo grado. Si propongono quindi interventi a garanzia del diritto allo studio con destinazione all'emergenza dell'assistenza personale, ma anche al trasporto scolastico, che proprio in questi mesi sta subendo una riduzione, complice la soppressione delle Province e il mancato impegno di parte significativa delle Regioni.

Costo: 300 milioni di euro (da ripartire tra le Regioni in rapporto al numero di alunni con disabilità)

### **Soluzioni abitative e di supporto per il cosiddetto "Dopo di noi"**

La Legge di Stabilità contiene per il 2016 la previsione di uno specifico nuovo Fondo dotato di 90 milioni di euro finalizzato a interventi per il cosiddetto "Dopo di noi". Tale stanziamento, pur iniziale, appare irrisorio rispetto alla platea dei potenziali beneficiari e non risulta ancora delineato rispetto ai principi applicativi. Si propone pertanto di: definire delle linee guida atte a evitare che gli interventi siano causa di segregazione; triplicare lo stanziamento già dal primo anno (da 90 a 300 milioni di euro); incrementare e rendere strutturale il Fondo sulla base delle risultanze della prima applicazione.

Costo: 210 milioni di euro

## **LA "BUONA SCUOLA" E GLI STUDENTI CON DISABILITÀ**

Nell'ambito della legge n. 107/2015 nota come "Buona Scuola" vi sono alcune disposizioni che interessano il diritto allo studio degli studenti con disabilità. Si tratta, in particolare, dei commi 180 e 181 (lettera D) che delegano il Governo a legiferare con i seguenti obiettivi: promozione dell'inclusione scolastica degli studenti con disabilità e riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione.

Vediamo gli elementi salienti. Innanzitutto si punta a una ridefinizione del ruolo dell'insegnante di sostegno, anche attraverso l'istituzione di appositi percorsi di formazione universitaria. L'intento è una maggiore e più specifica qualificazione, ma anche il riconoscimento di un ruolo che è tutt'altro che marginale. Tanto che già a decorrere dal prossimo concorso pubblico potranno accedere solo i candidati in possesso del relativo titolo di specializzazione per le attività di sostegno didattico agli alunni con disabilità (comma 110). Parallelamente il Governo dovrà legiferare per garantire la continuità del diritto allo studio, rendendo possibile allo studente con disabilità di fruire dello stesso insegnante di sostegno per l'intero ordine o grado di istruzione. Verosimilmente ciò avverrà fissando un vincolo per impedire il passaggio ad altre classi di insegnamento dopo essere entrati in ruolo come insegnanti di sostegno. Un altro tema centrale sarà quello della revisione delle modalità e dei criteri relativi alla certificazione di disabilità, che deve essere volta a individuare le abilità residue al fine di svilupparle attraverso percorsi concertati tra tutti gli specialisti che seguono l'alunno con disabilità.

Significativa è la previsione di formazione iniziale e in servizio sia dei dirigenti scolastici e del personale docente (per gli aspetti pedagogico-didattici e organizzativi), che del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (per l'assistenza di base e gli aspetti organizzativi ed educativo-relazionali). La formazione diffusa parte dal principio che l'inclusione non possa essere delegata al solo insegnante di sostegno o all'assistente educativo o ad altre figure specialistiche, ma debba essere una responsabilità diffusa dell'intero corpo docente e non docente. Un altro punto prevede di legiferare affinché sia effettivamente garantita l'istruzione domiciliare per i minori con disabilità temporaneamente impediti per motivi di salute a frequentare la scuola. Garanzia, oggi, molto lontana dall'essere esigibile. Altri elementi di attenzione si trovano al comma 24, che sottolinea come l'insegnamento delle materie scolastiche agli studenti con disabilità debba essere assicurato anche attraverso il riconoscimento delle differenti modalità di comunicazione. Infine, il comma 84 autorizza il dirigente scolastico a ridurre il numero di alunni per classe, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, al fine di migliorare la qualità didattica anche in rapporto alle esigenze formative degli alunni con disabilità.

## IL JOBS ACT E IL COLLOCAMENTO MIRATO

Tra i decreti attuativi del Jobs Act, ai "Lavoratori con disabilità" è indirizzato l'intero Capo I del D.Lgs 151/2015, che introduce importanti modifiche in materia di collocamento mirato (legge 68/99). Esse riprendono per lo più le indicazioni del Programma d'azione biennale predisposto dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità. E devono essere lette in modo combinato con l'azione prevista da un altro decreto sui servizi per l'impiego e le politiche attive.

Ecco alcuni dei cambiamenti più rilevanti. Il decreto rivede le modalità di assunzione obbligatoria e il sistema degli incentivi dedicando maggiore attenzione all'assunzione di persone con disabilità intellettiva, quelle che con più difficoltà riescono a trovare un impiego. Da una parte si estende la chiamata nominativa, finora limitata solo ad alcune aziende, a tutti i datori di lavoro privati e agli enti pubblici economici, conferendo al ministero del Lavoro il compito di effettuare un monitoraggio specifico sugli effetti di tale previsione in termini di occupazione delle persone con disabilità.

Dall'altra parte si prevede un contributo per i datori di lavoro del 70% della retribuzione mensile per ogni lavoratore con disabilità intellettiva e psichica che comporti una riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%, nel caso sia assunto con contratto a tempo indeterminato o a tempo determinato per almeno 12 mesi, e per tutta la durata del contratto. Inoltre, il decreto elimina la gradualità nell'obbligo di assunzione prevista dalla legge 68: il rispetto delle aliquote vige a prescindere dalle nuove assunzioni. E introduce il computo nella quota di riserva dei lavoratori già disabili prima della costituzione del rapporto di lavoro nel caso abbiano una riduzione della capacità lavorativa superiore al 60% o minorazioni ascritte dalla I alla VI categoria delle tabelle vigenti o con disabilità intellettiva e psichica con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%.

Il decreto fissa poi i principi per le linee guida in materia di collocamento mirato, che dovranno essere definite con successivi provvedimenti: la promozione di una rete integrata di servizi sul territorio; l'individuazione di più efficaci modalità di valutazione (bio-psico-sociale) della disabilità e di criteri per la predisposizione dei progetti di inserimento lavorativo che tengano conto delle barriere e dei facilitatori ambientali; l'analisi delle caratteristiche dei posti di lavoro, ai fini degli accomodamenti ragionevoli da adottare (a valere sui Fondi regionali); l'istituzione di un responsabile dell'inserimento lavorativo nei luoghi di lavoro; l'individuazione di buone pratiche di inclusione lavorativa.

Infine, interessante è l'istituzione di una banca dati del collocamento mirato, per razionalizzare la raccolta sistematica dei dati disponibili, semplificare gli adempimenti, rafforzare i controlli, migliorare il monitoraggio e la valutazione degli interventi.

## Migrazioni e asilo

Nel 2014 e nel 2015 il Governo ha dovuto confrontarsi molto da vicino, e suo malgrado, con i disastri provocati da una politica internazionale che negli ultimi quindici anni ha alimentato da un lato il rafforzamento del terrorismo in alcuni paesi del Medio-Oriente e dall'altro la deflagrazione dei conflitti interni in alcuni paesi: le persone giunte nel nostro paese, in gran parte provenienti dalla Siria, dall'Iraq, dalla Somalia, dall'Eritrea, dall'Afghanistan, dalla Nigeria, dal Sudan, solo per citare alcuni paesi di origine, sono state secondo il ministero degli Interni 147.377 nel 2014 e 136.432 nel 2015<sup>28</sup>.

La gestione della missione di ricerca e primo soccorso in mare Mare Nostrum, portata avanti fino all'ottobre 2014, lo scontro con gli altri paesi europei in merito all'avvio dell'operazione europea Triton (il cui obiettivo è in primo luogo quello di sorveglianza delle frontiere), il varo di un Piano nazionale per la gestione dell'impatto migratorio sancito in sede di Conferenza unificata tra Stato-Regioni ed Enti locali, l'avvio dell'indagine "Mafia capitale" nel novembre 2014, le nuove stragi di migranti avvenute nel canale di Sicilia nell'aprile e nel maggio di quest'anno, il dibattito sviluppato in Parlamento e nel Consiglio Europeo sull'Agenda europea sulla migrazione e quello, molto spesso fazioso, dei media sui "costi dell'accoglienza" hanno attraversato senza soluzione di continuità le cronache dell'ultimo biennio. Con queste il Governo ha dovuto fare i conti.

Gli sforzi indubbiamente compiuti nel rafforzamento del sistema di accoglienza hanno però replicato alcune delle storture già vissute nel 2011: una gestione ancora una volta emergenziale, la rinuncia ad affrontare davvero l'urgenza di aprire corridoi umanitari, l'ossequio alle pressioni europee per un maggiore controllo delle frontiere (finalizzato di fatto al respingimento dei cosiddetti migranti economici). Il risultato è l'adozione di nuove norme, come il Dlgs 142/2015, che creano nuove strutture di segregazione (gli "hotspot") con l'esatto fine di migliorare le "performance" di identificazione delle persone in arrivo e le operazioni di rimpatrio di tutti coloro i quali non rientrano tra le persone che hanno diritto alla protezione internazionale.

L'operato del Governo e del Parlamento si è concentrato sulla gestione dell'"emergenza", rallentando il dibattito sulla riforma della legge sulla cittadinanza, licenziata in prima lettura in aula alla Camera in una versione molto lontana da quella auspi-

<sup>28</sup> Cfr. Ministero dell'Interno, *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi*, ottobre 2015, p. 5.

cata dai migranti e dalle associazioni antirazziste. Persino sul piano della lotta al razzismo i segnali sono preoccupanti: le proteste di una nota esponente di destra destinataria di una lettera dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (Unar) che la invitava a limitare le proprie dichiarazioni discriminatorie, sono state sufficienti a provocare un richiamo disciplinare al Direttore dell'Ufficio (da parte del Segretario generale della Vicepresidenza del Consiglio) e la sua rimozione e a bloccare i contratti di tutti i collaboratori esterni, provocando il blocco delle attività. E, naturalmente, gli effetti della crisi sono evocati per mantenere bloccata la programmazione degli ingressi per motivi di lavoro tranne che per i lavoratori stagionali.

Questo il quadro in cui si inserisce la manovra del Governo per il 2016, nella quale ancora una volta i migranti tornano in prima linea con il fatidico “sconto” sulla flessibilità del deficit richiesto alla Commissione Europea (vedi box qui di seguito).

Per quanto riguarda invece le risorse stanziare per il 2016, il Ddl di Stabilità non interviene direttamente in questo ambito: i riferimenti utili sono contenuti invece negli allegati alla Legge di Bilancio 2016. L'Allegato n. 8, “Stato di previsione del Ministero degli Interni”, evidenzia per il Programma 5.1 “Flussi migratori, garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale (27.2)” uno stanziamento complessivo di 1.306.821.338 euro per il 2016, 1.307.487.859 euro per il 2017 e 1.217.542.038 euro per il 2018. Tra i singoli capitoli di spesa si segnalano per il 2016:

- il cap. 2351 (2): 450 milioni di euro per l'attivazione, la locazione, la gestione dei centri di trattenimento e di accoglienza per stranieri irregolari;
- il cap. 2352: 400 milioni di euro per il Fondo nazionale per le politiche ed i servizi dell'asilo;
- il cap. 2353: 170 milioni di euro per il Fondo per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati;
- il cap. 2359: 80 milioni di euro per l'assistenza sanitaria agli stranieri bisognosi;
- il cap. 2255: 9,2 milioni di euro per il funzionamento della Commissione nazionale per il diritto di asilo e delle commissioni territoriali preposte all'esame delle richieste di riconoscimento dello status di rifugiato;
- il cap. 7351 (2): 50 milioni di euro per la costruzione, l'acquisizione, il completamento e l'adattamento di immobili destinati a centri di permanenza temporanea e assistenza, di identificazione e di accoglienza, per gli stranieri irregolari e richiedenti asilo;
- il cap. 2624 (2): 12,4 milioni di euro per le missioni all'interno e all'estero, comprese quelle per altre amministrazioni dello stato che prestano servizio presso il

dipartimento di pubblica sicurezza, le questure e gli altri uffici periferici della polizia di stato;

- il cap. 2624 (3): 2,8 milioni di euro per il rimpatrio dei cittadini stranieri a seguito di provvedimento di espulsione o respingimento;
- il cap. 2735: 2,5 milioni di euro per la gestione e manutenzione del sistema di informazione visti finalizzato al contrasto della criminalità organizzata e dell'immigrazione illegale.

Nell'Allegato n. 4 "Stato di previsione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali" si segnalano invece:

- il cap. 3540: 28,1 milioni di euro da corrispondere all'Inps per l'erogazione dei benefici connessi al permesso di soggiorno;
- il cap. 354: 17,1 milioni di euro da corrispondere all'Inps per l'erogazione dei benefici connessi al diritto di soggiorno dei cittadini dell'Unione Europea e dei loro familiari nel territorio degli stati membri;
- il cap. 3783: 6,3 milioni di euro per il Fondo Nazionale per le Politiche Migratorie.

Complessivamente l'allocazione delle risorse evidenzia la concentrazione delle competenze su immigrazione e asilo presso il Ministero dell'Interno, mentre il Ministero delle Politiche Sociali ha ormai perso qualsiasi ruolo.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### Chiusura definitiva dei CIE e dei CARA

Si propone di smantellare il sistema dei Centri di Identificazione ed Espulsione (Cie), dei Centri di Accoglienza per Richiedenti Asilo (Cara) e di ridurre progressivamente il sistema di accoglienza straordinario a vantaggio di quello ordinario (Sprar - Sistema di Protezione per Richiedenti Asilo e Rifugiati) e degli interventi di inclusione sociale e lavorativa.

Maggiori entrate: 500 milioni di euro

### Più risorse per lo SPRAR

L'aumento delle risorse stanziato in legge di bilancio (400 milioni di euro) per la creazione di circa 11mila nuovi posti di accoglienza nello Sprar non è sufficiente. Si propone di aumentare lo stanziamento di 248 milioni per consentire un ulteriore ampliamento di circa 19.500 posti in accoglienza ordinaria.

Costo: 248 milioni di euro

### **Ampliamento degli interventi di inclusione sociale e lavorativa**

Si propone di stanziare 100 milioni di euro per un Piano nazionale per l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti che comprenda la lotta all'insuccesso scolastico dei ragazzi di origine di straniera.

Costo: 100 milioni di euro

### **Abolizione della tassa sul soggiorno**

Per il rilascio e il rinnovo del permesso di soggiorno i cittadini stranieri devono pagare un contributo che varia in base alla durata del permesso: 80 euro se è compresa tra tre mesi e un anno, 100 euro se è superiore a un anno e inferiore o pari a due anni, 200 euro per il "permesso Ce per soggiornanti di lungo periodo". L'esborso si aggiunge al contributo di 27,50 euro per il rilascio del permesso di soggiorno elettronico e ai 30 euro che Poste Italiane richiede per il servizio. Si propone di abolire questa tassa ingiusta, dichiarata discriminatoria da parte della Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Costo: 26,1 milioni di euro circa

### **Per un sistema nazionale di protezione contro le discriminazioni e il razzismo**

Si propone di rafforzare la struttura dell'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (Unar), accrescendone l'autonomia e le competenze e rendendolo indipendente dal Governo, supportando le azioni di prevenzione, di denuncia e di tutela delle vittime di discriminazione e razzismo anche grazie alla creazione di una rete di sportelli legali anti-discriminazione diffusi in tutti i Comuni capoluogo di provincia.

Costo: 30 milioni di euro

### **Avvio di un piano nazionale di smantellamento dei "campi nomadi"**

100 milioni di euro potrebbero essere destinati alla predisposizione, anche grazie all'auto-recupero, di abitazioni dignitose che consentano ai rom di abbandonare i campi e di partecipare a progetti di inserimento scolastico e lavorativo. Solo una strategia di inclusione abitativa, sociale e lavorativa complessiva può consentire di porre fine alla vergogna delle politiche dei "campi nomadi", veri e propri spazi di segregazione abitativa, sociale e culturale.

Costo: 100 milioni di euro



## Recupero dei contributi versati per la pensione

La legge Bossi-Fini ha eliminato la possibilità per i lavoratori non comunitari che tornano nel loro paese di chiedere la liquidazione dei contributi versati. I diritti previdenziali e di sicurezza sociale maturati possono essere goduti solo al compimento del sessantacinquesimo anno di età. Recentemente il presidente dell'Inps ha stimato in 3 miliardi i contributi versati dai lavoratori stranieri mai riscossi. Si propone di reintrodurre la possibilità per chi decide di rimpatriare di chiedere al momento del ritorno la liquidazione dei contributi pensionistici versati.

### LO "SCONTO MIGRANTI": CHE COS'È E COME È STATO CALCOLATO

La manovra effettuata con la Legge di Stabilità potrà forse godere di un margine di flessibilità sul deficit aggiuntivo pari allo 0,2%, grazie alla cosiddetta "clausola migranti" per un valore di 3,1 miliardi di euro. Ciò sulla base degli artt. 5.1 e 6.3 del regolamento CE 1466/97 e dell'art. 3 del Fiscal Compact, che consentono una deviazione temporanea dall'obiettivo del raggiungimento del pareggio di bilancio in circostanze "eccezionali", ovvero quando "concorrono eventi inconsueti non soggetti al controllo della parte contraente interessata che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria della pubblica amministrazione".

Se riconosciuta, la possibilità di aumentare l'indebitamento netto di 3,1 miliardi, verrebbe impiegata dal Governo per anticipare al 2016 la riduzione delle aliquote Ires (imposta sul reddito delle imprese) dal 27,5 al 24% prevista per il 2017. Un bel regalo alle imprese fatto, letteralmente, sulla pelle dei migranti.

Ma come ha giustificato il Governo la sua richiesta alla Commissione Europea? Ci aiuta il Documento Programmatico di Bilancio 2016. I dati considerati si riferiscono agli anni 2011-2016. La Ragioneria Generale dello Stato presenta due stime della spesa riferita alla "crisi migranti": una prevede che i flussi restino costanti, l'altra che vi sia una crescita degli arrivi nel 2016 di circa 66.500 persone l'anno. Nel primo triennio la spesa stimata è di 1,326 miliardi, di cui 333,4 milioni per le operazioni di soccorso in mare, 570,16 per l'accoglienza e 423,27 per sanità e istruzione.

TAVOLA 2. STIMA DELLA SPESA SOSTENUTA PER LA CRISI MIGRANTI. ANNI 2011-2016

	Media 2011-2013	2014	2015	2016
	<i>in milioni di euro</i>			
Totale - scenario costante	1326,88	2668,84	3326,53	3302,33
Totale - scenario di crescita di cui			3326,53	3994,29
	<i>in milioni di euro</i>			
Soccorso in mare	333,44	670,68	835,96	829,88
Accoglienza	570,16	1.146,80	1.429,41	1.419,01
Sanità e istruzione	423,27	851,36	1.061,16	1.053,44
	<i>in milioni di euro</i>			
Contributi UE	86,74	160,2	120,19	112,06
Totale al netto dei contributi UE	1240,14	2508,65	3206,34	3190,27

Fonte: Documento Programmatico di Bilancio 2016, p. 19.

Nel 2014 la spesa è stimata in 2,668 miliardi, di cui 670,68 per il soccorso in mare, 1,146 miliardi per l'accoglienza e 851,36 milioni per sanità e istruzione. Nel 2015 si stima che la spesa raggiunga entro fine anno i 3,326 miliardi, di cui 835,96 milioni per il soccorso in mare, 1,429 miliardi per l'accoglienza e 1,061 miliardi per sanità e istruzione. Per il 2016 la stima è di 3,3 miliardi a flussi costanti e di 3,994 miliardi in uno scenario di crescita. Il contributo dell'Unione Europea alla spesa complessiva risulta per l'intero periodo 2011-2016 di 479,1 milioni di euro.

I dati suggeriscono alcune considerazioni.

1. Nel 2015 la spesa per il soccorso in mare risulta superiore a quella registrata nel 2014, anno in cui è stata operativa fino alla fine di ottobre Mare Nostrum, la missione avviata dal Governo Letta dopo la strage del 3 ottobre 2013 in cui persero la vita almeno 366 migranti. Le polemiche sul funzionamento della missione italiana sembrerebbero non aver fermato, per fortuna, l'investimento di risorse pubbliche nelle operazioni di soccorso e salvataggio in mare.

2. Le spese per l'accoglienza raddoppiano nel 2014 e triplicano nel 2015 rispetto al triennio precedente. Il costo medio al giorno per l'accoglienza nelle diverse strutture è calcolato in 45 euro per i minori stranieri non accompagnati, in 32,5 euro per le persone accolte nelle strutture di accoglienza governative e temporanee e in 35 euro per le persone accolte nello Sprar. La stima proposta nel Documento Programmatico di Bilancio differisce da quella contenuta nel *Rapporto sull'accoglienza di migranti e rifugiati in Italia. Aspetti, procedure, problemi* pubblicato dal ministero dell'Interno nell'ottobre 2015, che quantifica la spesa per l'accoglienza in 633 milioni nel 2014 e in 1,162 miliardi per il 2015: circa mezzo miliardo in meno nel 2014 e circa 267 milioni in meno per il 2015.

Al sistema di accoglienza *ordinario* per richiedenti asilo e rifugiati (lo Sprar) va solo una parte degli stanziamenti. Nei cosiddetti "centri governativi" (Cara, Cda, Cie e Cpsa) e nelle circa 1.800 strutture temporanee (Cas) a settembre 2015 risultavano accolte 77mila persone rispetto alle 26mila accolte nello Sprar e ai più di 10mila minori stranieri non accompagnati accolti in strutture dedicate, per un totale di circa 113mila persone accolte. In altri termini, il sistema di accoglienza italiano è in gran parte ancora oggi costituito da strutture di accoglienza straordinarie per le quali si procede con affidamento diretto agli enti gestori da parte delle Prefetture in via emergenziale. Con tutte le conseguenze del caso, come ci ricorda purtroppo l'indagine "Mafia Capitale". La stima delle spese comprende per altro anche i costi relativi ai Cie, che con l'accoglienza hanno ben poco a che fare.

3. Il Documento Programmatico non fornisce dettagli sulla stima delle spese per l'istruzione e la sanità, che insieme supererebbero il miliardo di euro nel 2015 e nel 2016. Alcuni studi recenti hanno quantificato la spesa sanitaria attribuibile *all'intera popolazione straniera* residente nel nostro paese tra i 5,1 e i 3,9 miliardi di euro e quella per l'istruzione tra i 4,8 e i 3,6 miliardi di euro. Difficile comprendere come possa essere quantificata una spesa di un miliardo di euro l'anno per sanità e istruzione riferita alla cosiddetta "emergenza migranti", se i nuovi arrivi aggiuntivi sono quantificati in 66.500 l'anno.

La Legge di Stabilità e gli allegati alla Legge di Bilancio 2016 non forniscono ulteriori dettagli: la trasparenza di bilancio, sebbene siano stati fatti alcuni passi in avanti negli ultimi anni, continua a essere carente nel nostro paese. Speriamo che il futuro ci riservi sorprese in questa direzione.

Nel frattempo, il dubbio che il fatidico "sconto" sia stato sovrastimato resta.

## L'ACCOGLIENZA È "STRAORDINARIA"

Il sistema d'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati in Italia è caratterizzato, ormai da cinque anni (dalla cosiddetta "Emergenza Nord Africa"), da un modello stabilmente emergenziale che produce molti effetti negativi e soprattutto non garantisce risposte che rispettino la dignità delle persone, lasciando al caso la possibilità di incrociare nel proprio percorso strutture adeguate e operatori competenti.

A metà ottobre 2015 sono circa 99mila le persone ospitate in strutture d'accoglienza per richiedenti asilo e rifugiati finanziate dallo Stato. Di queste 71mila circa (il 72% del totale) sono ospitate nei Centri d'Accoglienza Straordinari (Cas), gestiti dalle prefetture attraverso convenzioni con organizzazioni private (no profit, ma molte for profit) che spesso sono operatori turistici o organizzazioni prive dell'esperienza necessaria. Questi 71mila posti letto si trovano in 3.090 centri di accoglienza – molto diversi tra loro (piccoli, grandi e i cosiddetti "Hub") – i cui gestori, pur dovendo rispettare quanto prescritto dalle convenzioni, restituiscono alle prefetture solo una fattura e delle relazioni periodiche, senza nessun altro controllo definito.

Ventiduemila persone circa sono invece ospitate in 430 progetti Sprar, gestito dai comuni in convenzione con organizzazioni sociali di comprovata esperienza. La rete Sprar è coordinata dal Servizio centrale, che risponde all'Anci. Questa rete garantisce standard uguali in tutta Italia, vi si accede attraverso un bando nazionale (rivolto ai Comuni) e prevede controlli periodici e una rendicontazione dettagliata delle spese. Due modelli molto diversi, che prevedono servizi, competenze, controlli e procedure diverse e assicurano risultati differenti.

Ci sono poi 13 grandi centri governativi (Cara) per circa 7.000 posti, anche questi gestiti da organizzazioni private, generalmente non profit, con esperienza, che forniscono i servizi previsti dalla convenzione, con obbligo solo di fattura e relazioni periodiche, senza rendiconti dettagliati sulle spese. L'approccio emergenziale ha determinato la prevalenza di strutture d'accoglienza reperite e gestite in regime straordinario, con diversi effetti negativi, anche sul piano della spesa. Le principali conseguenze negative della mancanza di programmazione e del ricorso a procedure e strutture straordinarie sono le seguenti.

Innanzitutto affidare l'accoglienza a società e organizzazioni non competenti comporta che nel periodo di ospitalità il percorso di inserimento sociale non venga avviato o venga avviato male. Non è curata la relazione tra gli ospiti e il territorio, con conseguenti conflitti ed episodi di razzismo.

Il richiedente asilo non viene preparato per il colloquio con la Commissione esaminatrice. La formazione linguistica è per lo più inadeguata. E così, quando lo straniero esce dal centro, deve ricominciare da capo in una condizione addirittura peggiore di quella di partenza. La scarsa preparazione ai colloqui con le Commissioni genera esiti negativi e quindi ricorsi, con ulteriori aggravii per lo Stato.

A ciò va aggiunto che il tempo passato in queste strutture (in media un anno), per la lentezza degli uffici coinvolti, impedisce una rotazione e quindi aumenta la necessità di trovare posti, allargando la rete dentro l'area della straordinarietà (Cas).

Inoltre, le persone e le famiglie coinvolte hanno diritto al welfare pubblico, al quale provvedono gli enti locali che, nella maggior parte dei casi, devono fornire servizi senza ricevere risorse aggiuntive e senza poter programmare gli interventi.

Infine va detto che i tempi per la formalizzazione della domanda d'asilo e per l'accesso al colloquio con la Commissione sono troppo lunghi (6 mesi per presentare la domanda e oltre un anno per il colloquio). Nel 2015 la spesa per le 42 Commissioni ammonta a circa 4,3 milioni di euro (ogni componente riceve un gettone di 90 euro).

La spesa per l'accoglienza ammonta a circa 1,162 miliardi di euro. Se i tempi d'attesa diminuissero, ad esempio raddoppiando il personale delle Commissioni, lo Stato spenderebbe circa 9 milioni per le commissioni e risparmierebbe diverse centinaia di milioni per l'accoglienza.

Più strutture e personale competente, più personale qualificato per le Commissioni territoriali, potrebbero far risparmiare allo Stato centinaia di milioni e generare percorsi virtuosi di inserimento sociale.

Per ora si è scelta la strada opposta.

## Pari opportunità

Il contributo femminile al reddito familiare si è dimostrato durante la crisi un elemento essenziale per il benessere relativo della famiglia e ha costituito un indispensabile ammortizzatore, anche se solo parziale, contro la perdita di reddito causata dalla crescente disoccupazione maschile. In questa situazione appare sempre più evidente il costo non solo per le donne, ma per l'intera società, del persistere di disuguaglianze di genere nonché del preponderante peso delle donne nelle forme di lavoro discontinuo e/o sommerso. È fondamentale tenere conto di questi aspetti nell'orientare le politiche sociali e del lavoro.

I paesi dell'Unione Europea hanno di fronte, in questa fase, due grandi sfide: riconoscere esplicitamente che è necessario monitorare e valutare il differente impatto su donne e uomini di ciascuna scelta politica adottata; scegliere misure, nello specifico, che incentivino e sostengano la ripresa tenendo conto della nuova realtà del mercato del lavoro, e del modo in cui vi si pongono donne, uomini, coppie e famiglie. Per porre le basi di tali politiche, vari interventi sono necessari, dalla revisione dei sistemi di sostegno al reddito individuale e/o familiare, del sistema dei congedi, parentali o altro, agli investimenti in infrastrutture sociali<sup>29</sup>.

La recessione ha reso evidente e ancora più impellente la necessità di riformare gli ammortizzatori sociali per la disoccupazione, con misure che non comportino necessariamente un incremento di spesa. Le opzioni spaziano dall'introduzione di un assegno fisso universale, per ridurre le disparità di trattamento tra uomini e donne, fino a misure specifiche di riequilibrio tra il lavoro retribuito e quello di cura<sup>30</sup>. Sono tuttavia gli investimenti sociali l'area cruciale d'intervento: nell'ambito di un auspicato buon governo l'insieme delle infrastrutture sociali dovrebbe acquisire priorità rispetto a quelle fisiche. Oltre che a rafforzare il modello sociale europeo, questo tipo di investimenti si potrebbe dimostrare particolarmente efficace nel creare posti di lavoro. Di questo esistono già alcuni esempi: in paesi assai diversi come Sudafrica e Giappone l'impatto su occupazione e povertà di investimenti infrastrutturali di tipo tradizionale si è rivelato inferiore a quello di progetti di sostegno alla prima infanzia o al lavoro di cura.

<sup>29</sup> Cfr. Corsi, M., "Towards a Pink New Deal", 2014, <http://www.feps-europe.eu/assets/28010c58-21d5-4bc8-ace8-9cb464cd2622/marcella-corsipdf.pdf>

<sup>30</sup> Cfr. Baldini M., Torricelli, C., Urzì Brancati, M. C., "Family ties: occupational responses to cope with a household income shock", CEFIN Working Papers, no. 45, April 2014.

Non va poi dimenticato che l'Italia guida la classifica della “baby recession” in Europa. Negli anni della crisi, si è annullato tutto il recupero di fecondità “guadagnato” dal 1995 al 2008. Il fenomeno è di lungo periodo: si fanno sempre meno figli e sempre più tardi. Ma oltre un certo limite il rinvio diventa una rinuncia, a volte inconsapevole, quasi sempre forzata<sup>31</sup>.

In questo contesto, i provvedimenti presi dal Governo Renzi, dal Jobs Act fino all'attuale Legge di Stabilità, non sembrano tener conto appieno del quadro prima delineato. Il Ddl di Stabilità prevede misure che si focalizzano su pensioni (part-time con contributi figurativi pieni, settima salvaguardia esodati ed estensione dell'Opzione Donna per tutto il 2015) e sgravi fiscali (in particolare, abolizione imposta sulla prima casa), senza minimamente prevedere, come già in passato, sistemi di bilancio di genere (*gender budgeting*) per valutare l'impatto delle principali iniziative politiche, compresi i cosiddetti progetti di stimolo alla ripresa e di revisione delle spese.

In due articoli recentemente pubblicati su *inGenere*<sup>32</sup> si è fornita una valutazione sintetica di alcuni di questi provvedimenti, che qui brevemente riassumiamo.

1. L'abolizione della Tasi sulla prima casa porterà a una riduzione del gettito fiscale pari a 3,8 miliardi di euro sul 2016. Si tratta di un taglio fiscale consistente, che riguarda circa 18 milioni di prime case i cui proprietari risparmieranno, in media, 204 euro l'anno ciascuno (stime Nomisma). È stato già sostenuto in varie analisi e articoli<sup>33</sup> che l'effetto redistributivo della abolizione della Tasi è regressivo, cioè premia di più chi ha maggior ricchezza e reddito. Quanto alla redistribuzione per genere, i dati a livello nazionale non permettono di scendere nel dettaglio, ma basta ricordare che nella proprietà immobiliare il gender gap è molto meno profondo che in tanti altri indicatori: il numero totale di proprietari di abitazioni è pari a 12.904.632 uomini e 11.945.131 donne. Se si guarda al titolo di godimento dell'abitazione in cui si vive (le prime case), si ha che sono proprietari il 68,9% dei capofamiglia uomini e il 64% delle capofamiglia donne.

Più rilevante, per l'impatto di genere, è l'ossessione per la tutela della proprietà dell'abitazione che pervade anche questa manovra (come altre in passato): una visione della casa come regno indivisibile della famiglia. Sembra che si voglia ancorare ogni famiglia a una sua casa, ignorando le esigenze di mobilità che il mercato del lavoro

<sup>31</sup> Del fenomeno scrive Roberta Carlini nel suo nuovo libro *Come siamo cambiati* (Laterza), nel capitolo dedicato al tema “Meno figli per tutte”.

<sup>32</sup> Cfr. Carlini, R., Rosselli, A., “Tasi ‘dolce’ Tasi. Chi risparmia davvero sulla prima casa”, 29 ottobre 2015; Gasbarrone, M., “Sanità, non c'è bisogno di tagliare”, 29 ottobre 2015.

<sup>33</sup> Cfr. Carlini, R., “Chi guadagna dall'abolizione delle tasse sulla prima casa”, *Internazionale*, 26 agosto 2015; Fubini, F., “Tasi, i conti sull'abolizione”, *Corriere della Sera*, 8 settembre 2015.

oggi impone e che un numero crescente di giovani, alla ricerca di migliori opportunità, accetta. Preoccupa inoltre la ricaduta in termini di mancata copertura per altre tipologia di spesa, rilevanti in ottica di genere. I Comuni paventano un taglio di 300 milioni di euro, che andrebbe ad aggiungersi ai numerosi tagli già subiti negli ultimi anni. In assenza di un quadro chiaro sulle coperture, è intuibile la direzione di un eventuale taglio dei servizi diretti, o di un rincaro delle loro tariffe: trattandosi spesso di prestazioni che vanno a incidere sulle attività di cura e gestione familiare (dai nidi ai tempi lunghi delle scuole, dai trasporti all'assistenza agli anziani), diventano veicolo di una pericolosa incentivazione del lavoro non retribuito femminile.

2. Altrettanto pericolosi sono eventuali tagli alla sanità pubblica. Se la popolazione invecchia e le donne sono la maggioranza degli anziani, qualsiasi ridimensionamento delle risorse destinate alla sanità pubblica porta con sé un impatto di genere. Non solo, anche una mancata crescita di queste risorse, in presenza di un contemporaneo aumento dei fabbisogni, va nella stessa direzione. Le ricorrenti denunce sulla “malasanità” impediscono di vedere che la sanità pubblica italiana, nonostante tutto, ottiene risultati eccellenti e costa poco. La sanità pubblica italiana oggi costa circa 111 miliardi, cioè il 7% del Pil. Come spesa procapite si tratta di 1.867 euro l'anno (2012). Se la confrontiamo con quella degli altri paesi europei non è molto, il 25% in meno della Francia, il 33% in meno della Germania (si veda il paragrafo “Salute”, in questa stessa sezione del Rapporto).

Sulla base di quanto appena scritto si possono ricavare alcune rilevanti e urgenti indicazioni per i decisori, i quali dovrebbero innanzitutto:

1. monitorare attentamente il rischio che il consolidamento fiscale eroda in modo significativo le misure di welfare e limiti gli investimenti sociali. Come mostra l'esperienza di Austria e Gran Bretagna, la prescrizione legale che impone che le politiche siano vagliate ex ante da una prospettiva di genere potrebbe non bastare.
2. Incanalare la spesa sociale in modo da privilegiare i servizi di qualità rispetto ai sussidi economici per assicurare un impatto distributivo equo dei programmi di austerità e alleviare il carico del lavoro di cura delle donne.
3. Convogliare i fondi finalizzati alla ripresa verso le infrastrutture sociali e di cura, e non solamente verso quelle fisiche. Ad esempio, investire in asili nido, la cui importanza non ha bisogno di essere sottolineata. Uno studio recente dimostra che si tratterebbe di un investimento che si “paga da sé” soprattutto grazie all'occupazione che crea: in forma diretta poiché occorre assumere personale educativo ed ausiliare per prendere in carico un maggior numero di bimbi, e in forma indiretta

perché alleggerire l'impegno di cura dei genitori significa permettere ad alcuni di accettare un lavoro<sup>34</sup>.

La politica economica ha finora ignorato le disuguaglianze di genere e potrebbe tendere a ignorarle ancora di più oggi, considerando l'occuparsene come un lusso da tempi prosperi e non di crisi. Non è così, e misurare in ottica di genere sia le misure di rilancio che quelle di austerità ci aiuterebbe molto a uscire prima e meglio dalla situazione attuale.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### Equa ripartizione del lavoro di cura

Occorre introdurre incentivi a una più equa divisione del lavoro domestico tra uomini e donne. Interventi cruciali in questa direzione riguardano i congedi parentali. In una proposta di legge firmata da Valeria Fedeli e Titti Di Salvo (e relativo emendamento alla Legge di Stabilità) è proposto per i padri un congedo parentale obbligatorio di quindici giorni. Un congedo da prendere in contemporanea alla madre nel primo mese dopo il parto e che sarà retribuito dall'Inps al 100% dello stipendio. Il congedo ai padri aiuta a promuovere la cultura della condivisione della cura dei figli, delle responsabilità e anche dei diritti tra madri e padri<sup>35</sup>.

Costo: 600 milioni di euro

### Per un assegno di maternità universale

Il 55% delle donne italiane sotto i 30 anni e il 40% delle donne sotto i 40 anni non accede all'indennità in caso di gravidanza. Nella legge di Bilancio 2016 depositata in Parlamento è previsto uno stanziamento aggiuntivo per il sostegno alla maternità e alla paternità insufficiente, pari a 42,9 milioni, che porta questo capitolo di spesa a 232,4 milioni nel 2016. Proponiamo di assicurare un assegno di maternità universale per cinque mesi, pari al 150% della pensione sociale, indipendente dalla condizione lavorativa, a carico della fiscalità generale prevedendo uno stanziamento aggiuntivo di 900 milioni di euro.

Costo: 900 milioni di euro

<sup>34</sup> Cfr. Bettio, F., Gentili, E., "Possiamo permetterci lo standard europeo per l'offerta di asili nido? Una simulazione di sostenibilità finanziaria", Fondazione Giacomo Brodolini, Roma 2015.

<sup>35</sup> Cfr. il dossier di *inGenere* su "I congedi di paternità", disponibile all'indirizzo <http://www.ingenere.it/dossier/i-congedi-di-paternita>

### Nuovi centri antiviolenza

Si propone di portare lo stanziamento previsto da 9,1 a 59,1 milioni di euro per la costruzione di 130 nuovi centri antiviolenza in tutte le regioni, avviando, con l'Associazione nazionale dei centri antiviolenza, una pianificazione della formazione degli operatori e delle operatrici che entrano in contatto con episodi di violenza di genere e una campagna di sensibilizzazione e prevenzione nel mondo della scuola.

Costo: 50 milioni di euro

## Politiche abitative

C'è una stridente contraddizione nella Legge di Stabilità: l'intervento sulla casa è quello maggiormente propagandato. Eppure, nel testo non ci sono interventi che affrontino i nodi della acuta sofferenza abitativa in cui versa il nostro paese. Si tratta, infatti, di un intervento tutto spostato verso la proprietà, in cui a essere maggiormente premiate sono le fasce di reddito più elevate.

Se, infatti, è pur vero che il Governo ha dovuto fare marcia indietro rispetto all'annuncio di voler cancellare le imposte sulla casa alle abitazioni di lusso, ville e castelli, rimane il fatto che l'intervento di eliminazione della Tasi sulla prima casa, a prescindere dal valore catastale dell'immobile e dal reddito del proprietario, rappresenta una misura non solo molto discutibile dal punto di vista della ripresa, ma assolutamente non condivisibile da quello dell'equità sociale.

L'ossessione proprietaria arriva al punto di introdurre misure che oggettivamente incentivano l'affitto in nero, con l'abrogazione della norma che prevedeva l'obbligo della tracciabilità dei canoni, in una condizione di evasione nel settore locativo che si aggira intorno al milione di canoni per un importo complessivo di ricchezza nascosta al fisco che si aggira sui 5 miliardi di euro. Non manca, infine, la "solita" mancia ai costruttori, con il regalo del sostanziale azzeramento della Tasi sugli immobili invenduti (pagheranno l'1 per mille, con possibilità per i Comuni di elevare l'aliquota fino a un massimo del 2,5 per mille, evento del tutto ipotetico).

Una vera vergogna se la mettiamo a confronto con il fatto che la Legge di Stabilità non ha rifinanziato per il 2016 il Fondo sociale per gli affitti, che risulta così azzerato.



to. Non c'è alcun intervento strategico che tenti di aggredire la vera sofferenza abitativa di questi anni: il picco clamoroso raggiunto dagli sfratti per morosità e la carenza di abitazioni a canone sociale per rispondere al bisogno inevaso di fasce crescenti di popolazione. In tal senso:

1. nel 2014, si è raggiunto un nuovo picco negativo per le sentenze di sfratto emesse, giunte a sfiorare ormai il numero di 80mila all'anno, di cui il 90% per morosità. Siamo ormai a circa 350mila sentenze di sfratto emesse negli ultimi cinque anni. Inoltre, da gennaio 2015, non c'è più, per volontà del Governo, neanche quella minima misura di salvaguardia per i nuclei poveri con sfratto per finita locazione e con presenza di anziani, minori, malati terminali, portatori di handicap grave.

2. Sono 700mila i nuclei familiari, certificati dai Comuni come utilmente collocati nelle graduatorie comunali che rimangono senza risposta, ai quali per reddito possono essere offerti solo alloggi a canone sociale. Le pur minime misure, comunque approvate dal Parlamento, per mitigare questa catastrofica situazione non trovano pratica attuazione: l'intervento per recuperare gli alloggi di Edilizia residenziale pubblica non assegnati (circa 30mila) ancora è lungi dal prendere il via concreto (dopo circa 18 mesi dal suo varo), tenuto conto del fatto che la Legge di Stabilità per il 2016 destina al recupero di case popolari solo 36 milioni di euro nel 2016 e nel 2017, mentre nel 2018 le risorse disponibili sono pari a 40 milioni di euro. Come si vede, siamo molto lontani dai 170 milioni di euro dichiarati dal ministro Delrio.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### **Recupero immobili di proprietà pubblica ai fini della residenza sociale**

Con un quarto delle risorse destinate agli interventi su Tasi e Imu, si potrebbe finanziare un vero piano per abitazioni sociali in Italia, con l'asse strategico del recupero e del riuso urbano e senza consumo di suolo. Le nostre città sono piene di immobili di proprietà pubblica dismessi (la stima è di circa 95 milioni di metri cubi tra demanio civile e militare). Il loro recupero e riuso, anche parziale, potrebbe consentire di creare nuove abitazioni sociali, senza provocare un ulteriore consumo di suolo e cementificare ulteriormente il nostro territorio. Questa scelta, oltre ad avere un'immediata ricaduta sul piano dell'equità e della garanzia del diritto all'abitare, potrebbe contribuire anche al rilancio dell'occupazione. L'obiettivo strategico è un piano per incrementare di un milione di alloggi in dieci anni l'offerta di affitti sociali senza consumo di suolo o ampliamento di

volumi complessivi, attraverso il recupero e il riuso del patrimonio pubblico.

Costo: 1 miliardo di euro

### **Più risorse per il Fondo per la morosità incolpevole e il Fondo sociale per gli affitti**

Come denunciato, il Governo non ha rifinanziato il Fondo sociale per gli affitti e per quanto riguarda la morosità incolpevole per il prossimo anno c'è un importo che non raggiunge i 60 milioni di euro, per ridursi a circa 36 milioni di euro nel 2017 e circa 46 milioni di euro nel 2018: dunque, per i soli sfrattati per morosità del 2014 vengono "offerti" meno di 50 euro al mese. Per rendere questi due strumenti minimamente funzionali, serve uno stanziamento complessivo pari ad almeno 1.125 milioni di euro.

Costo: 1.125 milioni di euro

### **Eliminazione dell'Imu e della Tasi per gli Istituti Autonomi Case Popolari**

È assurdo che l'Edilizia residenziale pubblica sia sottoposta a pagare Imu e Tasi mentre i costruttori privati godono di benefici fiscali enormi. Gli Istituti che gestiscono le case popolari, per la funzione sociale che svolgono come enti strumentali di Regioni e Comuni, devono esserne esentati. Tra l'altro, si tratta di versamenti in larga parte fittizi, una mera partita di giro.

### **Applicazione dell'Imu all'inventuto dei costruttori per riduzione Imu a chi ricontratta affitto in riduzione di almeno il 30%**

È incomprensibile come possa essere plausibile che ai costruttori con inventuto sia concesso di non pagare l'Imu. Al contrario, proponiamo che l'inventuto dei costruttori sia tassato al massimo dell'Imu e che il ricavato vada a sostenere la riduzione fino all'azzeramento dei canoni di locazione che verranno ricontrattati o stipulati con una riduzione del 30% del canone stesso o del canone agevolato previsto dagli accordi locali.

Costo: zero

### **Tassazione di proprietà degli immobili tenuti vuoti**

Le nostre città sono piene di immobili di proprietà a uso residenziale tenuti vuoti o affittati al nero. Proponiamo che gli immobili di proprietà dichiarati vuoti, a partire dal terzo, abbiano un prelievo di solidarietà pari a 100 euro l'an-

no da investire nella politica sociale della casa. La stima, escludendo le seconde case, è di circa 4 milioni di immobili (fermo restando che il totale degli alloggi inutilizzati viene quantificato in circa 7 milioni).

Maggiori entrate: 400 milioni di euro

### **Contrasto al canone nero e irregolare**

Proponiamo di cancellare la norma (comma 3 dell'art. 46) che abroga la tracciabilità dei canoni di locazione. Proponiamo al suo posto un intervento che, al contrario, reintroduca una normativa efficace di contrasto all'evasione da canoni. La norma che prevedeva la possibilità di denunciare l'affitto in nero, avendone il beneficio di un contratto regolare a un canone ridotto, contenuta nel Dlgs. 23/2011, è stata dichiarata illegittima dalla Corte Costituzionale per un mero eccesso di delega. Proponiamo di reintrodurre nella legge ordinaria la sostanza delle norme sulla denuncia degli affitti in nero, estendendo esplicitamente tale possibilità anche ai contratti verbali. A questo va aggiunto l'incrocio delle utenze e una task force della Guardia di Finanza ai fini di recuperare almeno il 25% di quanto oggi evaso (stime Banca d'Italia: almeno 1 milione di contratti evasi).

Maggiori entrate: 300 milioni di euro, con possibilità di ulteriore incremento

### **Eliminazione della cedolare secca sugli affitti a canone libero**

Non ha alcun senso che lo Stato fornisca un incentivo fiscale a chi affitta alloggi al libero mercato. L'opzione della cedolare secca va finalizzata ai contratti agevolati che prevedono canoni che non possono superare gli accordi territoriali. Oggi chi affitta a libero mercato gode di un'aliquota agevolata al 21% del canone ricevuto (meno di quanto paga il lavoro dipendente sul salario). I contratti di affitto privati sono circa 2 milioni e 800mila. Di questi, almeno il 70% sono a libero mercato, equivalenti a circa 1 milione e 900mila contratti. Con un calcolo di una media di aliquota Irpef pari al 30% e una ipotesi cautelativa di canone annuo pari a 6mila euro l'anno, con l'eliminazione della cedolare secca sul libero mercato si realizzerebbero maggiori entrate per almeno 1.200 milioni di euro.

Maggiori entrate: 1.200 milioni di euro

## Carceri

“Ora che l'emergenza del sovraffollamento delle carceri è finita, non ci sono più alibi per non lavorare sulle attività tratta mentali”. Così, in sostanza, si esprimeva il ministro della Giustizia Orlando questa estate, intervenendo a un convegno per i quarant'anni dell'ordinamento penitenziario. Se la constatazione della completa risoluzione dell'emergenza carcere può apparire forse eccessivamente ottimista, il dato della significativa riduzione del problema del sovraffollamento è innegabile. Nel novembre 2010 le carceri italiane erano piene come mai prima (nemmeno durante il fascismo), trovandosi in esse ristretti addirittura 69.155 individui, di cui circa 25.000 in eccedenza rispetto alla capienza regolamentare. Quasi 5 anni dopo, il 30 settembre 2015, i detenuti italiani sono “soltanto” 52.294 su una capacità di 49.585. Si può insomma dire che i provvedimenti deflattivi che sono stati assunti con rinnovata convinzione dal nostro legislatore a seguito dell'ormai famosa “sentenza Torreggiani” della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Cedu) sono finalmente riusciti a incidere in maniera significativa sull'affollamento degli istituti penitenziari, riportando quasi a norma un sistema che era prossimo al collasso. Basti pensare che il tasso di sovraffollamento, che solo nel 2014 era stimato al 140% dalle fonti statistiche governative e al 170% dall'associazione Antigone, si attesta oggi a circa il 105%. L'obiettivo di garantire a ogni singolo individuo ristretto in carcere il diritto fondamentale al proprio “spazio vitale” minimo – i famosi imprescindibili tre metri quadri – è, per la prima volta da anni, a portata di mano e le carceri italiane strappano infatti una prima “promozione con riserva” da Strasburgo.

Allo stesso tempo, tuttavia, il sistema di esecuzione penale italiano continua a essere tanto costoso quanto inefficace: nel 2014 l'Italia ha infatti speso quasi 3 miliardi di euro per le sue carceri – che allora restringevano 53.623 individui – con un altissimo costo medio quotidiano per detenuto (150 euro). Tenendo presenti i costi in rapporto al numero di individui ristretti degli altri paesi europei, il nostro paese è sicuramente tra quelli che spendono di più. A preoccupare non è però tanto la cifra spesa, quanto piuttosto, da un lato, la distribuzione della stessa sulle varie voci di bilancio e, dall'altro, l'evidente scarso ritorno di un così significativo investimento. Per quanto concerne il primo aspetto, non si può non rilevare come la porzione di gran lunga più significativa del bilancio del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (Dap) sia costituita dalle spese per il personale – che costituiscono infatti quasi l'83% del budget totale – con la conseguenza che non resta quasi più

niente per la manutenzione delle strutture e, soprattutto, per il mantenimento e il trattamento dei detenuti (a cui è riservato meno dell'8% del bilancio complessivo, ammontante a meno di 10 euro al giorno).

Una distribuzione tanto sbilanciata delle limitate risorse disponibili – in cui, si può ribadire, i costi del personale “cannibalizzano” le altre voci del bilancio – rende meno sorprendente il disastroso risultato finale, caratterizzato dallo stato rovinoso delle strutture penitenziarie (che cadono letteralmente a pezzi) e, soprattutto, dall'incapacità del sistema di assolvere il mandato rieducativo che gli è affidato dall'articolo 27 della Costituzione: con le attività trattamentali ridotte all'osso, il tasso di recidiva è infatti spaventosamente alto, tanto che più della metà dei detenuti sono già stati in carcere una o più volte (al 31 dicembre 2013, i recidivi rappresentavano il 57% della popolazione carceraria).

Alla luce di questa situazione, bisogna sottolineare l'importanza dell'attuale processo riformatorio del sistema penitenziario e di esecuzione della pena: a settembre è stata infatti approvata in prima lettura alla Camera la legge delega di riforma del codice di procedura penale e dell'ordinamento penitenziario (a quarant'anni dalla sua nascita), in preparazione della quale erano stati indetti già a maggio gli Stati Generali dell'Esecuzione Penale. L'obiettivo ambizioso è quello di costruire un nuovo modello di esecuzione della pena, che sappia ripensare la fisionomia stessa del carcere.

Il momento è insomma (quantomeno potenzialmente) storico ed è cruciale che questa grande opportunità non venga sprecata. Vi sono due aree di intervento fondamentali, con significativi riflessi finanziari: innanzitutto, l'ampliamento dell'area penale esterna a discapito di quella interna e, in secondo luogo, l'investimento in forme nuove di detenzione in cosiddetto “regime aperto”.

Tali manovre strutturali permetterebbero infatti una riduzione delle inefficienze e dei costi propri del “tradizionale” modello carcerario, un miglioramento delle condizioni degli individui sottoposti a esecuzione penale e, soprattutto, l'effettivo espletamento del mandato rieducativo affidato all'ordinamento penitenziario dalla Costituzione, grazie alla crescita delle attività trattamentali e alla corrispondente riduzione della recidiva.

## LE PROPOSTE DI SBILANCIAMOCI!

### Meno detenuti, più soggetti in esecuzione penale esterna

Il sistema delle misure alternative al carcere è in carcere da un decennio (e cioè da quando la legge 251/2005 – ex Cirielli – ha fortemente limitato l’accesso a tale tipologia di pena per i recidivi) e non è quindi sorprendente che in questo ultimo biennio la netta diminuzione della popolazione detenuta non sia stata compensata da un altrettanto significativo aumento del numero dei soggetti in misura alternativa. Lo spostamento di risorse dal costoso e inefficace sistema detentivo a quello dell’esecuzione penale esterna porterebbe – oltre all’umanizzazione della condizione di coloro i quali hanno pene da scontare – a un progressivo intaccamento dei costi dell’amministrazione penitenziaria: spostare verso l’esterno 10mila detenuti attualmente dentro per fatti di scarsissima rilevanza determinerebbe un risparmio di circa 1 milione di euro al giorno, per circa 365 milioni di euro l’anno. Il personale di polizia penitenziaria in più potrebbe essere ricollocato in altre amministrazioni dello Stato che ne hanno bisogno. A ciò bisogna aggiungere il risparmio che si otterrebbe dalla conseguente plausibile riduzione del tasso di recidiva (la cui media, per chi sfrutta le misure alternative, è significativamente inferiore rispetto a chi sconta l’intera pena in carcere). Il potenziamento dell’esecuzione penale esterna a discapito della detenzione è insomma una manovra che converrebbe a tutti, in termini di sicurezza e in termini finanziari.

Maggiori entrate: 365 milioni di euro

### Per un nuovo “carcere aperto”

Il cambiamento del sistema penitenziario va portato anche e soprattutto dentro le carceri. Già nel 2013, la Commissione di studio in tema di interventi in materia penitenziaria guidata da Mauro Palma ha dettato una serie di disposizioni per migliorare la vita nelle prigioni, partendo con la regola delle celle aperte per almeno 8 ore al giorno per i detenuti in media sicurezza e l’adattamento a metodi di sorveglianza dinamica. Si introduce insomma l’idea innovativa di un modello detentivo a “regime aperto” basato sull’idea di responsabilizzazione dei detenuti, che permetterebbe un grande risparmio in termini di costi custodiali, al momento esorbitanti. Occorre dunque investire sulla qualità della vita interna usando le risorse oggi investite solo per custodia spersonalizzata dei detenuti: la vita in carcere va riempita di attività interessanti e formative usando le risorse recuperate dalla minore presenza di Polizia penitenziaria.