

LEGGE DI STABILITÀ 2016

Documento di analisi a cura del Dipartimento Politiche del Sociale - Servizio Politiche del Sociale e Sostenibilità UIL
(abstract in continuo aggiornamento)

Nell'ambito delle Politiche del Sociale e della Salute i punti nevralgici contenuti nella manovra di finanza pubblica riguardano misure di contrasto alla Povertà, il rifinanziamento dei Fondi per le politiche sociali e della famiglia, a partire da quello per le Non autosufficienze e per le disabilità gravi e l'intera partita che investe il fabbisogno sanitario nazionale e il funzionamento del sistema a tutela della salute. Di particolare rilevanza, inoltre, la questione dei 'punti di gioco', correlata ad una delle più invasive e diffuse tra le rinnovate dipendenze: il Gap - Gioco d'azzardo patologico.

Ed infine, il drammatico ed ingiustificato taglio al Fondo per i Patronati.

Nel suo complesso, la Legge di Stabilità 2016 si dimostra, pur con taluni elementi di novità, insoddisfacente e priva di respiro strategico. La cornice delle disuguaglianze non viene aggredita in modo adeguato.

A preoccupare maggiormente è la tenuta del sistema sanitario e del diritto alla Salute, minati da un approccio costantemente ragionieristico e miope.

Investire in Salute dovrebbe, invece, essere un'opportunità che produce notevole risparmio nel lungo periodo, donando altresì serenità al singolo cittadino proteggendolo dai rischi delle fragilità e attrezzandolo alle sfide di competitività e produttività di cui beneficerebbe il sistema-Paese.

Invecchiamento e impoverimento rappresentano le due direttrici che si sono aggiunte negli ultimi anni alle sfide prioritarie nell'alveo del welfare sociale tradizionale. Per tali ambiti, le misure contenute nel testo risultano largamente insoddisfacenti. La capacità di fornire risposte a necessari percorsi di integrazione socio-sanitaria - che è il perno dei nuovi bisogni - è irrilevante. Non si riesce ancora a intravedere una ferma volontà politica di investire nel sociale in quanto sinonimo di solidarietà e volano di sviluppo, giacché i provvedimenti elaborati rappresentano prevalentemente una mera riallocazione delle risorse pre-esistenti.

SOCIALE

Lotta alla povertà (art. 24)

Il Governo ha deciso di stanziare 600 milioni per il 2016 e 1 miliardo a decorrere dal 2017, che si aggiungono a risorse preesistenti per un totale di 1 miliardo e 600 milioni per la lotta alla povertà nel 2016.

Un fondo triennale contro la povertà educativa, con il concorso delle fondazioni di origine bancaria, finanziato con oltre 100 milioni di euro all'anno.

Il miliardo già esistente è così composto:

-200 milioni provenienti dalla Carta Acquisti già in essere dal 2008; si tratta di un finanziamento strutturale di 250 milioni l'anno, 50 milioni dei quali, inutilizzati a seguito dell'introduzione del nuovo ISEE, saranno riallocati nel 2016 per l'attuazione del Sostegno all'Inclusione Attiva (SIA).

-370 milioni riguardano il SIA; un ammontare che proviene da vecchi fondi non utilizzati; si tratta delle risorse stanziate per l'estensione della misura, prevista nel 2013, ma mai avviata; rientrano in questo importo anche i 50 milioni provenienti dalla Carta Acquisti a seguito della riforma dell'ISEE.

-380 milioni provengono dall'ASDI, finanziato per 200 milioni dal decreto legislativo n. 22 del 2015 (la riforma dei sussidi di disoccupazione) e per ulteriori 180 dal decreto legislativo n. 148 del 2015 (la riforma della cassa integrazione).

-54 milioni provenienti dal finanziamento strutturale, introdotto nel 2008, per l'indennità una tantum prevista per i cocopro; poiché questa tipologia di contratti non esiste più, le risorse liberate saranno utilizzate per il SIA.

Del nuovo stanziamento di 600 milioni in Legge di Stabilità:

-220 milioni andranno a finanziare l'ASDI che disporrà quindi di 600 milioni complessivi.

-380 andranno al SIA.

Complessivamente, pertanto, si giunge a 1,6 miliardi, ai quali si aggiungono i 130 milioni del Fondo per la povertà educativa, che è attivato in via sperimentale e che coinvolge le fondazioni di origine bancaria. Dei 130 milioni, 100 vengono dalla finanza pubblica, che li riconosce alle fondazioni come credito di imposta.

Dal 2017 e a regime ci saranno 1 miliardo e 500 milioni interamente dedicati ogni anno alla lotta alla povertà.

Tali finanziamenti verranno destinati ad una misura unitaria di lotta alla povertà, prioritariamente rivolta alle famiglie con minori.

E' annunciata l'introduzione di un disegno di legge delega collegato alla legge di stabilità, per l'introduzione di misure strutturali di contrasto alla povertà e il riordino della normativa in materia di trattamenti di natura assistenziale.

E' una novità rispetto agli anni precedenti. Tenuto conto del mutato contesto sociale del Paese, tuttavia, tale tardivo provvedimento è assolutamente insufficiente sia in termini di finanziamento sia in termini di copertura della platea dei cittadini.

Non si comprende la targettizzazione di povertà, laddove si contaminano interventi di politica sociale con interventi nell'alveo del lavoro(Asdi) e, dunque, si mescola in modo poco chiaro povertà assoluta e povertà relativa, che richiedono interventi e strumenti distinti e differenti.

Il primo passo avanti è rappresentato dalla triennialità e dalla prospettiva di un provvedimento unitario contro la povertà di cui, tuttavia, si procede ancora all'annuncio.

L'inadeguatezza sostanziale del provvedimento è poggiata sulla base di molteplici direttrici:

a) l'ampiezza del finanziamento che risulta assolutamente esigua; secondo i dati diffusi dall'Istat, sarebbe necessario un investimento tra 7 e 8 miliardi di euro per raggiungere tutti coloro che versano nella povertà estrema, consentendo loro di uscire da una condizione che umilia la dignità umana;

b) il carattere ancora categoriale (famiglie in povertà con minori), che può generare una insensata disputa tra fragilità; è necessario, invece, mettere in campo una misura universalistica in grado di coprire l'intero perimetro del disagio estremo;

c) la genericità dell'intervento, sottintendendo in tal modo che si tratti di prestazione monetaria; noi siamo assolutamente convinti che una quota del finanziamento debba essere rappresentata dal contributo monetario, ma la natura prevalente debba essere pro-attiva e non assistenzialistica, composta da servizi alla persona per il reinserimento sociale e lavorativo; è fondamentale il ruolo del welfare locale di cui non si fa menzione nell'articolo 24; infatti, non si riesce a cogliere la funzione degli enti locali e dei soggetti del terzo settore, che dovrebbero invece interpretare il ruolo di collettore finale e di erogatore ultimo dei servizi per l'incoraggiamento all'inclusione dei cittadini e delle famiglie. Chiediamo una responsabilità più netta del livello centrale, dunque dello Stato, ma altresì un rafforzamento del welfare locale.

d) la mancanza di progressività; infatti, complessivamente per il 2016, per il 2017 e per il 2018 la somma totale a disposizione delle misure di contrasto alla povertà ammonta a circa 1,7 mld per il primo anno e 1,6 mld per le annualità successive. Per far sì che l'intervento si incardini in un percorso gradualistico pluriennale - superando la sperimentazione ma misurandone l'efficacia annualmente - occorre potenziare

massicciamente la previsione di stanziamento per il 2017 e 2018 raggiungendo progressivamente una platea maggiore. La simulazione del *Reis - Reddito di inclusione sociale*, che noi riteniamo essere un piano efficace e sostenibile, prevede nell'arco di un gradualismo in orizzonte definito che giunge a regime nel quadriennio: anno 2016 -1,7 mld /anno 2017 - 3,5 mld / anno 2018 - 5,3 mld / anno 2019 - 7,1mld. Con tale progressività, si inizia a raggiungere "chi sta peggio tra chi sta peggio" sino a coprire l'intera platea di povertà assoluta.

Vi è la necessità di una misura più efficace delineata da subito nell'ambito della povertà assoluta.

La costituenda impalcatura di inclusione, a dispetto della propria menzione, non può ancora configurarsi come compiuto livello essenziale delle prestazioni, che invece auspichiamo sulla base del progetto del REIS - Reddito di inclusione sociale promosso dall'*Alleanza contro la povertà in Italia* (il più grande soggetto di *advocacy* mai costituito nel nostro Paese in questo ambito, composto da 35 organizzazioni sociali di respiro nazionale) di cui la UIL fa parte.

Al *comma 3*, infine, si può celare il rischio di interventi legislativi per utilizzare le risorse di cui al *comma 1* riversandole in altri ambiti - come sembra - come la Non autosufficienza. Povertà e Non autosufficienza devono rappresentare due priorità assolute di intervento, ma debbono restare distinte nel finanziamento e nella strumentazione dei percorsi di inclusione.

Siamo contrari alla competizione tra obiettivi differenti ed altrettanto principali, causati da eventuali distrazioni di risorse originariamente destinate al Sud che in questo modo vede depotenziati gli strumenti per lo sviluppo delle politiche per il Mezzogiorno, sempre meno centrale nell'agenda politica del Governo.

Infine, il fondo triennale contro la povertà educativa pari a 100 milioni di euro ha la medesima dotazione che lo scorso anno era stata destinata al Fondo per i servizi integrativi per la prima infanzia, quest'anno non rifinanziato. Si tratta, dunque, di una mera riallocazione delle risorse.

SALUTE

(Artt. 30, 31, 32)

Il Livello del Finanziamento del fabbisogno sanitario nazionale standard cui concorre lo Stato per l'anno 2016 è fissato in 111 miliardi di euro, di cui 800 milioni sono vincolati all'aggiornamento dei Lea Livelli essenziali di Assistenza.

Le Regioni in Piano di rientro potranno aumentare le aliquote fiscali locali per sanare il disavanzo sanitario.

Le Regioni assicurano un contributo alla finanza pubblica pari a 3.980 milioni di euro per il 2017 e 5.480 per ciascuno degli anni 2018 e 2019, nel rispetto dei Livelli essenziali di assistenza, da recepire con intesa sancita dalla Conferenza Stato-Regioni entro il 31 gennaio di ciascun anno. In assenza di intesa, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, i richiamati importi sono assegnati ad ambiti di spesa ed attribuiti alle singoli Regioni e province autonome, tenendo anche conto della popolazione residente e del Pil, e sono rideterminati i livelli di finanziamento degli ambiti individuati e le modalità di acquisizione delle risorse da parte dello Stato, considerando anche le risorse destinate al finanziamento corrente del Servizio sanitario nazionale.

Sono disposte previsioni di piani aziendali di rientro riferiti ai singoli enti dei servizi sanitari regionali.

Viene, infine, disposta una centrale unica degli acquisti per 8 beni e 5 servizi.

Esprimiamo forte preoccupazione per la tenuta del sistema sanitario. Lo stanziamento è assolutamente insufficiente e la compressione del finanziamento rispetto al Patto per la Salute 2014-16 e al Def è netta.

Equità, universalità e solidarietà risultano in parte già minate ledendo l'art.32 della Costituzione; la sostenibilità è ancora più a rischio con l'attuale livello di finanziamento.

L'importo del Fondo sanitario nazionale 2016 conferma una contrazione in valore assoluto dell'1,8% a fronte di una crescita del Pil nominale del 1,47% (Pil programmatico); l'incidenza del Fondo sanitario nazionale sul Pil è al livello più basso dall'inizio del decennio al 6,6% del Pil, come fatto notare dalle Regioni.

Corre l'obbligo tenere presente che la spesa in sanità nel nostro Paese è già sotto finanziata di circa il 30% rispetto alla media degli Stati europei più avanzati. La platea di cittadini costretta a ricorrere alla spesa *out of pocket* è in allarmante espansione, e quasi 3 milioni di cittadini già oggi sono esclusi dal sistema di cura ed assistenza a causa dei costi e delle inefficienze.

Non vi è l'automatismo dell'aumento dei ticket, ma resta il fatto che le Regioni hanno comunque autonomia di scelta sui ticket, a prescindere dall'essere o meno in Piano di rientro, come dimostrano i diversi e ripetuti interventi sulla compartecipazione alla spesa dei cittadini adottati in quasi tutte le Regioni dal 2000 (quando i ticket nazionali furono quasi tutti aboliti) ad oggi. E, dunque, l'aumento dei ticket risulta essere il rischio imminente insieme all'aumento delle addizionali regionali Irpef nelle otto regioni con disavanzo sanitario o soggette a Piano di rientro.

E' opportuno far presente, inoltre, che nel percorso che si è concluso con l'elaborazione del testo in oggetto, la promessa del Ministro Lorenzin ("ogni risparmio in sanità sarà reinvestito nelle politiche della salute") è venuta meno, essendo state effettuate sforbiciate alle risorse per l'investimento sanitario, come per esempio nel Dl Enti locali (2,35 mld), poi non riversate nel sistema pubblico di assistenza e cura.

Se le Regioni dovessero articolare i tagli richiesti a partire dal 2017 con le proporzioni di quest'anno (su 4 miliardi ben 2,35 sono stati applicati alla sanità, ovvero quasi il 60% del totale del contributo alla finanza pubblica richiesto dal Governo) per il 2017 e 2018 potremmo aspettarci un altro taglio alle risorse sanitarie tra i 5 e i 6 miliardi di euro, previsioni peraltro contenute nel Patto per la Salute.

Resta, ancora, il problema delle competenze nei livelli di governo, constatando nel testo una pericolosa invasione decisionale del Governo centrale nel funzionamento ad appannaggio di Regioni ed Enti Locali, non conseguente all'attuale formulazione del titolo V della Costituzione e non tesa al superamento delle differenze e disuguaglianze tra i 21 sistemi sanitari regionali.

Risulta, di fatto, ridotta di 2 mld la dotazione che il Patto per la Salute aveva previsto per i Lea - Livelli essenziali di assistenza sul territorio nazionale.

Infine, è totalmente assente l'integrazione socio-sanitaria, che dovrebbe rappresentare una delle sfide prioritarie del nostro tempo.

Le politiche della Salute, continuano a rappresentare "una intollerabile voce per fare cassa".

n.b.

Di seguito, i passaggi che hanno interessato le previsioni di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale per l'annualità in corso, generando continui tagli.

1) Legge di Stabilità 2014, il bilancio sanitario ed il relativo finanziamento pubblico fino al 2017 era così presentato:

anno 2014 - 109,902 mld / anno 2015 - 113,452 mld / anno 2016 - 117,563 mld / anno 2017 - 122,000 mld

2) A luglio 2014, il Patto per la Salute 2014-2016 siglato tra Regioni e Governo Renzi, le cifre diventano:

anno 2014 - 109,902 mld / anno 2015 - 112,062 mld / anno 2016 - 115,444 mld.

3) Legge di Stabilità 2015 le cifre vengono confermate:

anno 2015 - 112,062 mld / anno 2016 - 115,444 mld.

4) A luglio 2015 ulteriore tappa, con le regioni che firmano per ulteriori riduzioni al Fondo tramite l'accettazione della Legge di Stabilità 2015:

anno 2015 - 109,7 / anno 2016 - 113,1 mld.

5) Legge di Stabilità 2016: il concorso delle regioni alla finanza pubblica comporta un'ulteriore compressione di risorse al Fondo Sanitario addirittura rispetto a 3 mesi prima, con il taglio di altri 2,10 mld, conseguenza dei 113,10 del luglio 2015 meno i 111,00 presenti nella Legge di Stabilità.

Si giunge, così, a un finanziamento della sanità pubblica virtualmente ridotto di 6 miliardi e 563 mln di euro rispetto ad appena 18 mesi fa (si passa dai 117,563 mld previsti per il 2016 dal Governo Letta ai 111,00 del Governo Renzi per il 2016 con la Legge di Stabilità) con un taglio di circa il 6% del bilancio "sanitario".

Il Ministro della Salute, dal Governo Letta al Governo Renzi, è sempre il medesimo.

GIOCHI

Disposizioni in materia di giochi (art.48)

Rinnovo delle concessioni - e nella fattispecie una parziale sanatoria - per un complesso di 15 mila punti di gioco pubblici di cui 10 mila agenzie di scommesse / negozi e 5 mila corner; lieve aumento del prelievo erariale su "New slot" (la relativa aliquota passa dal 13 al 15%) e "Videolottery" (la relativa aliquota passa dal 5% al 5,5%) e rinvio al prossimo anno del pagamento della prima tranche da 350 milioni della gara del Lotto.

E' evidente il disinteresse del Governo riguardo ad una delle patologie più diffuse e drammatiche che colpiscono giovani, pensionati e lavoratori, investendo potenzialmente una platea di quasi 4 milioni di cittadini.

Sarà prioritaria l'approvazione della proposta di Legge che alla Camera vede come primo firmatario l'On. Basso, ed al Senato il Sen. Endrizzi (che verrà incardinata intorno alla metà di novembre 2015) di divieto assoluto pubblicitario sui giochi, come primo passo verso una legge-quadro di regolamentazione del fenomeno.

PATRONATI

Fondo per i Patronati

E' Previsto un taglio di 48 milioni al Fondo per i patronati sindacali.

Lo scorso anno era già stata effettuata una sforbiciata pari a 35 milioni, a seguito dell'intenzione di tagliare 150 milioni.

Non si coglie la logicità della misura sulla base dell'esigenza del contenimento nel riordino delle spese ministeriali.

Si puniscono i cittadini, ledendo i diritti delle persone più fragili, tagliando servizi che lo Stato non copre e di cui i Patronati si occupano con qualificata professionalità e competenza e con spirito comunitario e solidale. Assolutamente inaccettabile.

VARIE

Fondi (art. 25 e tabella C)

Il Fondo per Non autosufficienza viene elevato strutturalmente a 400 milioni annui.

E' introdotto un Fondo per la disabilità grave "dopo di noi" con uno stanziamento pari a 90 milioni.

Viene istituito un Fondo ad hoc per le adozioni internazionali con una dotazione di 15 milioni, finanziata attraverso la riduzione del Fondo per le politiche della famiglia.

Da rilevare con preoccupazione:

a) la compressione del Fondo per la famiglia - "riduzione di 15 milioni" (comma 4 art. 25) - che però la Tabella C riporta essere coperto dal medesimo finanziamento della scorsa annualità.

(Non si comprende dove sia l'errore)

b) il mancato rifinanziamento del Fondo per i servizi integrativi per la prima infanzia (nel 2015 ammontava a 100 milioni ed era attivato mediante una quota di un finanziamento ad hoc per le politiche della famiglia) che copriva anche l'investimento in infrastrutture socio-educative come gli asili nido.

c) l'assenza dei 100 milioni in più promessi per il Servizio civile, in virtù dell'obiettivo del Governo di dare accesso al servizio civile a 100 mila giovani;

d) l'inaccettabile ridimensionamento a 5 milioni e mezzo di euro del Fondo per le politiche giovanili ridotto ad un terzo rispetto ad appena due anni fa.

Riepilogo:

FONDI STATALI PER IL SOCIALE IN LEGGE DI STABILITA' 2016 (Tabella C e fondi precedentemente attivati e strutturali o di durata pluriennale e automaticamente rifinanziati)

LEGGE DI STABILITA' 2016	2016	2017	2018
Fondo nazionale per il servizio civile nazionale	€ 115.730.527	€ 115.730.527	€ 115.730.527
Fondo per le politiche della famiglia	?	?	?
Fondo per le pari opportunità	€ 9.599.591	€ 10.622.00	€ 10.622.000
Lotta alla ludopatia	€ 50.000.000	€ 50.000.000	€ 50.000.000
Fondo nazionale per le politiche sociali	€ 312.589.741	€ 312.553.204	€ 312.553.204
Fondo nazionale infanzia e adolescenza	€ 28.794.000	€ 28.794.000	€ 28.794.000
Fondo Non autosufficienza	€ 400.000.000	€ 400.000.000	€ 400.000.000
Fondo per le politiche giovanili	€ 5.600.000	€ 6.100.000	€ 6.100.000
Fondo dopo di noi	€ 90.000.000	€ 90.000.000	€ 90.000.000
Fondo per le adozioni internazionali	€ 15.000.000	€ 15.000.000	€ 15.000.000
Fondo assistenza e sostegno donne vittime di violenza	€ 9.007.627	€ 9.057.403	€ 9.057.403

FONDI STATALI PER IL SOCIALE IN LEGGE DI STABILITA' 2015

LEGGE DI STABILITA' 2015	2015	2016	2017
Fondo infanzia e adolescenza	€ 28,7	€ 28,8	€ 28,8
Fondo pari opportunità	€ 10,0	€ 9,6	€ 10,6
Fondo per le politiche della famiglia	€ 23,3	€ 22,6	€ 22,6
Fondo per le politiche giovanili	€ 5,8	€ 5,6	€ 6,1
Fondo nazionale per le politiche sociali	€ 313,0	€ 312,6	€ 312,6
Fondo Non autosufficienza	€ 400,0	€ 250,0	€ 250,0
Fondo per il servizio civile	€ 115,7	€ 113,4	€ 113,4
Fondo minori stranieri non accompagnati	€ 32,5	€ 32,5	€ 12,5
Fondo derrate alimentari	€ 12,0	€ 0	€ 0
Fondo affitto	€ 100,0	€ 0	€ 0
Lotta alla ludopatia	€ 50,0	€ 50,0	€ 50,0
Fondo servizi socio-educativi per la prima infanzia	€ 100,0	€ 0	€ 0

FONDI STATALI PER IL SOCIALE IN LEGGE DI STABILITA' 2014

LEGGE DI STABILITA' 2014	2014	2015	2016
Fondo infanzia e adolescenza	€ 30,7	€ 28,7	€ 28,8
Fondo pari opportunità	€ 31,4	€ 31,1	€ 31,1
Fondo per le politiche della famiglia	€ 20,9	€ 20,4	€ 20,4
Fondo per le politiche giovanili	€ 16,8	€ 6,4	€ 6,4
Fondo nazionale per le politiche sociali	€ 317,0	€ 14,5	€ 14,6
Fondo Non autosufficienza	€ 350,0	€ 0	€ 0
Fondo per il servizio civile	€ 105,3	€ 73,4	€ 73,5
Fondo minori stranieri non accompagnati	€ 40,0	€ 20,0	€ 20,0
Fondo nuovi nati	12,0	0	0
Fondo derrate alimentari	€ 10,0	€ 0	€ 0
Fondo affitto	€ 30,0	€ 30,0	€ 0