

**Memoria per la Commissione permanente Lavoro pubblico
e privato, previdenza sociale, Senato della Repubblica**

Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4

"Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni"

La Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, a supporto della audizione trasmette alla Commissione la presente memoria chiedendo che venga acquisita agli atti, oltre che essere tenuta nella giusta considerazione.

Va in premessa considerato che il decreto legge in oggetto non prevede, in alcuna forma e in alcun modo, l'aumento dei trattamenti assistenziali per minorazioni civili di cui siano già titolari le persone in possesso del riconoscimento del relativo status e che rientrino in specifici limiti reddituali personali. Si ritiene che tale ipotesi, ripetutamente avanzata da esponenti del Governo, debba essere oggetto di un ulteriore specifico intervento normativo con destinazione di adeguate risorse.

Non di meno, considerando il provvedimento come un intervento di contrasto alla povertà assoluta e all'esclusione sociale, si ritiene che esso debba essere emendato nella direzione di considerare, con una più corretta ponderazione, la variabile della disabilità, fattore determinante della povertà relativa e assoluta, sia in termini di erogazione di sostegni economici che di politiche per favore l'inclusione sociale.

Povertà, impoverimento e disabilità

Studi nazionali e internazionali hanno già da tempo segnalato l'esistenza di una relazione tra disabilità e deprivazione socioeconomica, che richiede di essere affrontata con opportune politiche e misure di contrasto.

Fondamentale in questa direzione è la conoscenza dell'entità, delle caratteristiche e della distribuzione del fenomeno, al fine di realizzare una corretta programmazione e valutazione degli interventi posti in essere o da realizzare.

L'ISTAT annualmente produce statistiche sulla povertà assoluta e relativa, sul rischio di povertà e di esclusione sociale, ma al loro interno non troviamo dati specifici sulla condizione delle persone con disabilità e/o confronti col resto della popolazione. Le ultime informazioni pubblicate sono quelle contenute nel Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale, promosso nel 2012 dalla Commissione d'Indagine sull'Esclusione Sociale (CIES) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che si avvale dei dati ISTAT sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC 2010). In questo caso le persone con disabilità considerate sono quelle dai 15 anni in su, per cui non disponiamo di informazioni compiute sulla povertà dei minori con disabilità.

La prima considerazione proposta nel Rapporto CIES è che, nel complesso, pensioni e indennità sembrano tutelare le persone con gravi limitazioni dell'autonomia personale da

un rischio di povertà molto più elevato rispetto al resto della popolazione: l'incidenza registrata è, infatti, del 17,5% tra le persone con gravi limitazioni, contro un valore pressoché analogo del 16,8% tra le persone senza limitazioni. Nel Mezzogiorno, sebbene con valori più elevati rispetto alla media nazionale, la percentuale delle famiglie a rischio di povertà risulta addirittura inferiore tra le persone con gravi limitazioni, rispetto a quella calcolata tra le persone senza limitazioni (27,5% vs 29,3%). Al contrario, il rischio di povertà appare più diffuso tra le persone con limitazioni non gravi (19,5%), che non possono contare sulle prestazioni previdenziali e assistenziali erogate in favore delle persone con disabilità.

Tuttavia, ben diversa appare invece la situazione relativa alla deprivazione materiale, colta attraverso le difficoltà a sostenere una serie di spese o al possesso di alcuni beni durevoli. Una condizione, questa, che interessa le persone con limitazioni dell'autonomia personale in misura maggiore rispetto al resto della popolazione. Vivono, infatti, una condizione di deprivazione materiale il 24,7% degli individui con limitazioni gravi e il 19,7% dei non gravi, a fronte del 14,2% delle persone senza limitazioni. Lo stesso si registra nel caso della grave deprivazione, che interessa l'11,9% e l'8,6% delle persone con limitazioni gravi e non gravi, contro il 6,1% di chi non ha limitazioni. Significative appaiono le sperequazioni territoriali: la percentuale degli individui con gravi limitazioni che vivono in famiglie private raggiunge il 38,6% nel Mezzogiorno, il 20,5% nel Centro e il 15,5% nel Nord, contro valori pari, rispettivamente, al 23,0%, 12,2% e 8,5% delle persone senza limitazioni. Da questa breve analisi ne deriva quindi che gli indici di povertà economica non riescono a cogliere in modo adeguato l'effettivo tenore di vita delle famiglie con una o più persone con disabilità, e rischiano di sottostimare il loro reale disagio economico. Ciò perché, nonostante i trasferimenti monetari e gli interventi esistenti, le difficoltà di accesso al mondo del lavoro, i costi sociosanitari, le carenze dei servizi di assistenza, il ricorso da parte delle famiglie al mercato di cura privato o l'internalizzazione della funzione di cura, con conseguenze significative sul percorso lavorativo dei caregiver, sono tutti fattori che incidono sul reddito familiare e che dovrebbero essere opportunamente calcolati nelle statistiche sulla povertà e sul rischio di impoverimento. Come evidenziato dagli indicatori sulla deprivazione materiale le persone con disabilità vivono una condizione di maggior svantaggio, con un limitato accesso ai beni e ai servizi di cui dispone la maggior parte della popolazione.

Dati meno puntuali ma più recenti sono rintracciabili nell'indagine ISTAT sull'Inclusione sociale delle persone con limitazioni funzionali, invalidità o cronicità gravi (relativa all'anno 2013), da cui emerge che il 45,2% delle persone di 15 anni e più con limitazioni funzionali gravi e lievi, invalidità permanenti o malattie croniche gravi giudica scarse o insufficienti le risorse economiche della propria famiglia, a fronte del 39,3% registrato nel complesso della popolazione residente. Percentuale che sale al 50,1% tra le persone con limitazioni funzionali gravi.

Inoltre, nel capitolo Disabilità del Rapporto Osservasalute 2016, si evidenzia che, rispetto alla popolazione nel suo complesso, le famiglie con persone con disabilità sperimentano una maggiore difficoltà a soddisfare i propri bisogni sanitari per motivi economici.

Gli indicatori considerati evidenziano, infatti, differenze notevoli tra persone con e senza limitazioni funzionali nell'accedere ad una visita medica o ad un trattamento terapeutico per ragioni economiche, nell'affrontare spese mediche, nel sottoporsi a cure odontoiatriche: indicatori che mostrano, a livello nazionale, uno scarto tra chi ha una limitazione funzionale e chi no rispettivamente di circa 10, 11 e 14 punti percentuali.

Le condizioni peggiori si riscontrano nel Meridione, dove si calcolano quote di oltre il 15-20% di persone con limitazioni funzionali che dichiarano di aver dovuto rinunciare per motivi economici alle prestazioni sanitarie, alle cure e alle visite mediche di cui avevano bisogno.

Gli emendamenti che seguono sono quindi improntati a tali obiettivi.

Disabilità e reddito di cittadinanza

Ciò premesso ci si attendeva che una misura come quella del reddito di cittadinanza tenesse in maggiore considerazione la variabile della disabilità sia come fenomeno che investe il singolo che come fattore che condiziona, spesso pesantemente, i nuclei familiari. Si si attendeva anche che le politiche attive previste investissero significativamente questi cittadini vittime di esclusione sociale se non di discriminazione.

Al contrario il decreto legge, salvo per aspetti marginali, non pondera la variabile della disabilità né per l'accesso alla pensione di cittadinanza, né per l'accesso al reddito di cittadinanza.

I parametri di equivalenza, per altro poco attenti alle famiglie numerose, non prevedono alcun coefficiente aggiuntivo per quei nuclei in cui sia presente una persona con disabilità.

I criteri relativi alla condizione reddituale computano poi anche le provvidenze assistenziali (pensioni, assegni, indennità di frequenza) erogate per invalidità, cecità, sordità, sordocecità civile, finendo per trattare meno favorevolmente i nuclei in cui sia presente una persona con disabilità. Quelle stesse provvidenze, lo ricordiamo, sono state escluse dall'ISEE in forza di tre sentenze del Consiglio di Stato del 2016 il che lascia supporre probabili ricorsi da parte degli interessati.

Scarsa o nulla anche l'attenzione rispetto all'inserimento nel mondo del lavoro; il decreto confina le persone con disabilità ai servizi per il collocamento mirato che si dimostrano nel Paese assai deboli e scarsamente efficaci.

In questa direzione la Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap propone gli emendamenti che seguono.

Emendamento su pensione di cittadinanza

All'articolo 1, comma 2, aggiungere alla fine del secondo periodo il seguente periodo:

“Tale misura è concessa anche nelle fattispecie in cui il componente o i componenti di età pari o superiore ai 67 anni convivano con una persona con disabilità grave o non autosufficienza come definite dall'allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013.”

Testo risultante

2. Per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni il Rdc assume la denominazione di Pensione di cittadinanza quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane. I requisiti per l'accesso e le regole di definizione del beneficio economico sono le medesime del Rdc, salvo dove diversamente specificato. *Tale misura è concessa anche nelle fattispecie in cui il componente o i componenti di età pari o superiore ai 67 anni convivano con una persona con disabilità grave o non autosufficienza come definite dall'allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013.*

Motivazione

L'emendamento considera con maggiore attenzione le situazioni in cui all'interno dello stesso nucleo, tendenzialmente limitato a due o tre individui, siano presenti un genitore o un coniuge o un congiunto anziano contestualmente ad una persona con disabilità grave o non autosufficiente maggiorenne. L'emendamento non stravolge l'obiettivo della misura (contrasto alla povertà delle persone anziane) ma piuttosto fa emergere condizioni che sono causa di forte esclusione. Peraltro va rilevato che tale ipotesi è alternativa al reddito di cittadinanza e consente una scelta da parte degli interessati, ottimizzando il ricorso allo strumento.

Emendamento su parametri della scala di equivalenza

All'articolo 2, comma 4, aggiungere alla fine il seguente periodo:

Il totale dei parametri è in ogni caso elevato di 0,4 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza e di 0,2 per ogni componente con disabilità media come definite dall'allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013 e fino ad un massimo di 2,5.

Testo risultante

4. Il parametro della scala di equivalenza, di cui al comma 1, lettera b), numero 4), è pari ad 1 per il primo componente del nucleo familiare ed è incrementato di 0,4 per ogni ulteriore componente di età maggiore di anni 18 e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 2,1. *Il totale dei parametri è in ogni caso elevato di 0,4 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza e di 0,2 per ogni componente con disabilità media come definite dall'allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013 e fino ad un massimo di 2,5.*

Motivazione

L'emendamento mira a considerare e ponderare la presenza nel nucleo di una persona con disabilità, introducendo anche l'elemento selettivo del diverso peso a seconda della severità delle condizioni che richiedono ragionevolmente differente impegno assistenziale. Per evitare il rischio distorsivo che tale intervento non incida sui nuclei numerosi (più di 4 persone) per i nuclei con disabilità viene elevato il tetto massimo ad un più ragionevole totale di 2,5.

Emendamento su soglia patrimonio mobiliare

All'articolo 2, comma 1, lettera b), punto 3

Modificare le parole "per euro 5.000 per ogni componente con disabilità, come definita a fini ISEE," **con la frase** "euro 5.000 per ogni componente con disabilità media ed euro 7.500 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza, come definite dall'allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013,"

Testo risultante

"3) un valore del patrimonio mobiliare, come definito a fini ISEE, non superiore a una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo, fino ad un massimo di euro 10.000, incrementato di ulteriori euro 1.000 per ogni figlio successivo al secondo; i predetti massimali sono ulteriormente incrementati di *euro 5.000 per ogni componente con disabilità media e euro 7.500 per ogni componente con disabilità grave o non autosufficienza, come definite dall'allegato 3 del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013,* presente nel nucleo;"

Motivazione

L'emendamento rivede, introducendo elementi selettivi in base alla gravità, i limiti del patrimonio mobiliare posti per l'accesso ai benefici previsti dal reddito e dalla pensione di cittadinanza, considerando come sovente le provvidenze assistenziali per la disabilità vengano parzialmente accantonate, anche dai nuclei più poveri, per affrontare emergenze assistenziali prossime o future.

Emendamento su soglia della componente reddituale

All'articolo 2, comma 6, eliminare il seguente periodo:

"ed inclusivo del valore annuo dei trattamenti assistenziali in corso di godimento da parte dei componenti il nucleo familiare, fatta eccezione per le prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi. Nel valore dei trattamenti assistenziali non rilevano le erogazioni riferite al pagamento di arretrati, le riduzioni nella compartecipazione al costo dei servizi e le esenzioni e agevolazioni per il pagamento di tributi, le erogazioni a fronte di rendicontazione di spese sostenute, ovvero le

erogazioni in forma di buoni servizio o altri titoli che svolgono la funzione di sostituzione di servizi."

Testo risultante

6. Ai soli fini del Rdc, il reddito familiare, di cui al comma 1, lettera b) numero 4), è determinato ai sensi dell'articolo 4, comma 2, del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 159 del 2013, al netto dei trattamenti assistenziali eventualmente inclusi nell'ISEE. Ai fini del presente decreto, non si include tra i trattamenti assistenziali l'assegno di cui all'articolo 1, comma 125, della legge 23 dicembre 2014, n. 190. I trattamenti assistenziali in corso di godimento di cui al primo periodo sono comunicati dagli enti erogatori entro quindici giorni dal riconoscimento al Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS), di cui all'articolo 24 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, secondo le modalità ivi previste.

Motivazioni

L'emendamento prevede l'eliminazione dal computo per la soglia reddituale delle provvidenze assistenziali erogate a titolo delle minorazioni civili peraltro già escluse dall'ISEE. A ben vedere l'emendamento, oltre a modificare il comma in senso equitativo e per evitare che vengano trattati meno favorevolmente i nuclei in cui sono presenti persone con disabilità, evita probabili contenziosi dall'esito prevedibile. Su meccanismo analogo si è pronunciata il 29 febbraio 2016 la Sezione IV del Consiglio di Stato con tre sentenze (n. 838, 841, 842) riguardo al ricorso in opposizione ad altrettante sentenze emesse dal TAR Lazio il 21 febbraio 2015 (n. 2454/2015, 2458/2015 e 2459/2015).

La norma impugnata era allora il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159/2013 e cioè il Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). Il Consiglio di Stato, per le parti che qui sono rilevanti stabilì di escludere dal computo dell'Indicatore della Situazione Reddituale i "trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, incluse carte di debito, a qualunque titolo percepiti da amministrazioni pubbliche" (art. 4, comma 2 lettera f); ciò significa tutte le pensioni, assegni, indennità per minorazioni civili, assegni sociali, indennità per invalidità sul lavoro, assegni di cura, contributi vita indipendente ecc.).

Emendamento su agevolazioni alle imprese

All'articolo 8, comma 5, aggiungere alla fine il seguente periodo:

"Le medesime agevolazioni non spettano ai datori di lavoro che non siano in regola con gli obblighi di assunzione previsti dall'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68, fatta salva l'ipotesi di assunzione di beneficiario di reddito di cittadinanza iscritto alle liste di cui alla medesima legge, e sono da considerarsi aggiuntive agli incentivi alle assunzioni previsti dall'articolo 13 della legge 12 marzo 1999, n. 68."

Testo risultante

Le agevolazioni di cui al presente articolo non spettano ai datori di lavoro che, nel triennio precedente alla richiesta, siano stati destinatari di provvedimenti sanzionatori ancorché non definitivi concernenti le violazioni di natura previdenziale ed in materia di tutela delle condizioni di lavoro che costituiscono cause ostative al rilascio del Documento Unico di Regolarità Contributiva (DURC) ai sensi dell'articolo 1, comma 1176, della legge 27 dicembre 2006, n. 296. *Le medesime agevolazioni non spettano ai datori di lavoro non in regola con gli obblighi di assunzione previsti dall'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68, fatta salva l'ipotesi di assunzione di beneficiario di reddito di cittadinanza iscritto alle liste di cui alla medesima legge, e sono da considerarsi aggiuntive agli incentivi alle assunzioni previsti dall'articolo 13 della legge 12 marzo 1999, n. 68.*"

Motivazione

In un contesto del mercato del lavoro in cui l'inoccupazione delle persone con disabilità rappresenta un fenomeno drammatico ed emblematico dell'esclusione sociale, in una situazione di debolezza del sistema dei centri per l'impiego e del collocamento mirato, in una situazione di diffusa elusione degli obblighi di assunzione, è opportuno cogliere ogni occasione per evitare la diffusione dell'evasione e per introdurre al contempo nuove forme di incentivo.

L'emendamento interviene in due direzioni. La prima condizionare i benefici previsti dal nuovo decreto legge per i datori di lavoro al rispetto degli obblighi previsti dalla legge 68/1999 onde evitare che le nuove assunzioni ne dilazionino ulteriormente il rispetto. La seconda: ammettere il cumulo dei benefici del nuovo decreto legge con gli incentivi previsti dalla legge 68/1999 in modo da aumentare e rendere concorrenziale l'occupabilità delle persone iscritte alle liste speciali ex legge 68/1999.

*Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap
presidenza@fishonlus.it*

5 febbraio 2019