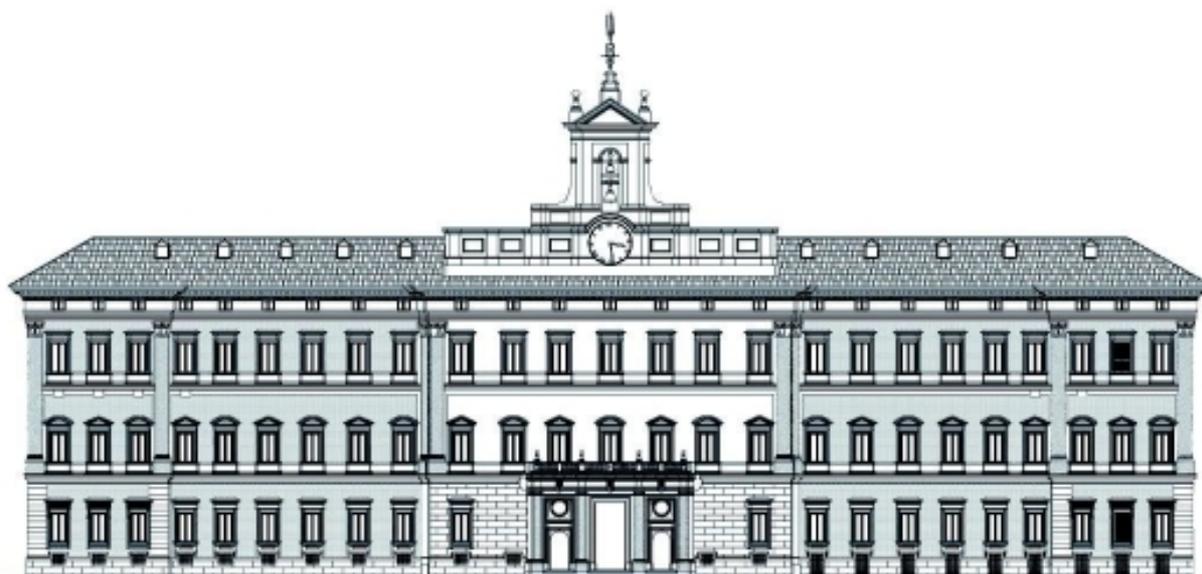




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche



I temi dell'attività parlamentare  
nella XVI legislatura

Famiglia e infanzia

n° 1/16



Marzo 2013

La documentazione di inizio legislatura - accessibile dalla *home page* della Camera dei deputati - dà conto delle principali politiche pubbliche e delle attività svolte dalle Commissioni parlamentari nella XVI legislatura, suddivise in Aree tematiche, a loro volta articolate per Temi e Approfondimenti. L'accesso è disponibile per Commissione ovvero per Area tematica.

È possibile produrre un **e-book** o un documento PDF stampabile:

- per ogni **Area**, contraddistinto dal numero progressivo assegnato a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/1, 1/2, etc.);
- per ogni **Commissione**, comprensivo delle Aree di competenza e contraddistinto dalla numerazione corrispondente a ciascuna di esse (collana Documentazione e ricerche n. 1/I, 1/II, etc.); tale versione non comprende gli Approfondimenti, disponibili nel sito ovvero nella versione per Aree.

Per le funzionalità avanzate di navigazione ipertestuale è possibile accedere a questo documento via web all'indirizzo <http://www.camera.it/temiap/t/leg17.temi16.area-16.pdf> o utilizzando il QR code presente sulla copertina.

Per aggiornamenti sulla documentazione parlamentare è possibile seguire l'account twitter @CD\_sociale

Servizio responsabile:

Servizio Studi  
0667603410 / 0667603403 - [st\\_segreteria@camera.it](mailto:st_segreteria@camera.it)

Hanno partecipato alla produzione della documentazione i seguenti Servizi e Uffici:

Servizio Bilancio dello Stato  
0667602174 / 066760-9455 - [bs\\_segreteria@camera.it](mailto:bs_segreteria@camera.it)

Servizio Biblioteca  
0667602278 - [bib\\_segreteria@camera.it](mailto:bib_segreteria@camera.it)

Segreteria Generale - Ufficio Rapporti con l'Unione europea  
0667602145 - [cdrue@camera.it](mailto:cdrue@camera.it)

Alla realizzazione ha collaborato altresì il Servizio Studi del Senato della Repubblica  
0667062451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it)

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## Indice

Famiglia e infanzia	1
Diritti dell'infanzia	3
<i>L'assistenza ai disabili nella scuola</i>	7
Diritto di famiglia	10
<i>Cognome dei coniugi e dei figli</i>	13
<i>Legge 219/2012 - Riforma della filiazione</i>	21
I fondi per le politiche sociali	28
<i>L'assistenza sociale</i>	31
<i>Fondi per le politiche sociali</i>	48
<i>Asili nido e servizi socio-educativi per la prima infanzia</i>	59
<i>La non autosufficienza</i>	63
<i>Welfare locale</i>	67
<i>Politica regionale di sviluppo - Piano azione coesione</i>	69
Misure a sostegno della famiglia	73
Politiche giovanili	79



## Famiglia e infanzia

L'attenzione del legislatore ai temi della famiglia e dell'infanzia, valori riconosciuti anche dalla nostra Carta Costituzionale, ha trovato espressione, in primo luogo, nel riconoscimento di specifiche **competenze istituzionali** dedicate a tale settore. La famiglia infatti, oltre ad essere un attore sociale, può essere considerata una cellula economica fondamentale, nucleo primario di qualunque *Welfare* - cfr. **Libro bianco sul futuro del modello sociale** .

Sulle **politiche per la famiglia**, il **decreto-legge n. 85/2008**, ha mantenuto al Presidente del Consiglio dei ministri le funzioni di indirizzo e coordinamento, mentre ha attribuito alla Presidenza del Consiglio dei ministri le funzioni di competenza del Governo per l'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza nonché la gestione delle risorse finanziarie dedicate alle politiche della famiglia e le funzioni concernenti il Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

Sono state inoltre conferite, con **decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 8 maggio 2008** , al **Ministro delle politiche per i giovani**, funzioni e compiti, ivi compresi quelli di indirizzo e di coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nelle materie concernenti le politiche giovanili.

Una particolare attenzione ai **diritti dell'infanzia e alla loro tutela** è riservata dalla **legge n. 112/2011**, recentemente approvata dal Parlamento (A.C. **2008** ed abb.), recante l'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e per l'adolescenza, con compiti di promozione, consultazione, tutela, anche in attuazione della Costituzione e di alcune convenzioni internazionali. Inoltre, con la **legge n. 219/2012**, il Parlamento ha modificato le disposizioni del codice civile relative alla filiazione **superando ogni distinzione tra figli legittimi e figli naturali**; in particolare, la legge prevede nuove disposizioni, sostanziali e processuali in materia di filiazione naturale e relativo riconoscimento, ispirate al principio "tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico" e delega il Governo a modificare le disposizioni vigenti al fine di eliminare ogni discriminazione tra figli legittimi, naturali e adottivi. Su questi aspetti si rinvia al tema **Diritto di famiglia** .

Non si è invece concluso l'esame, in sede referente, presso le commissioni riunite I e XII di alcuni progetti di legge (A.C. **1151** e A.C. **2505**), tra i quali un disegno di legge del Governo, diretti ad introdurre norme di promozione e di sostegno in favore delle **comunità giovanili**.

Al tema della partecipazione dei giovani alla vita della Nazione si riferisce poi il disegno di legge costituzionale A.C. **4358**, di iniziativa del Governo, che prevede l'**equiparazione dell'età per l'esercizio del diritto di voto passivo e attivo** e il conseguente abbassamento dei limiti di età per l'eleggibilità a Camera e Senato. Il disegno di legge non ha tuttavia concluso il suo *iter*: approvato in prima deliberazione dalla Camera nel settembre 2011 è stato trasmesso al Senato ove, a causa della fine della legislatura, non ha completato il suo percorso. Su tali aspetti si fa rinvio al tema **La partecipazione dei giovani alla vita della Nazione** .

Ulteriori misure adottate dal Parlamento nel corso della XVI legislatura, sono state indirizzate a fronteggiare le difficoltà in cui sono venuti a trovarsi nuclei familiari e particolari categorie di soggetti, specie a seguito della crisi economica che ha investito in misura rilevante molti paesi europei.

In tal senso ha operato l'istituzione - da parte del **decreto-legge n. 112/2008** - di un **Fondo di solidarietà**, per il soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti, per la concessione della **Carta acquisti**: una sperimentazione della Carta di durata non superiore a dodici mesi e nei comuni con più di

250.000 abitanti, per favorirne la diffusione tra le fasce della popolazione in condizione di maggiore bisogno, è stata disposta dal **decreto legge n. 5/2012** (art. 60), anche allo scopo di valutarne l'efficacia come strumento di contrasto alla povertà assoluta. Alla stessa finalità appaiono ispirate le misure contenute nel **decreto-legge n. 185/2008**, che ha previsto un **bonus straordinario** in favore dei nuclei familiari che hanno realizzato un basso reddito, e contiene norme per agevolare l'accesso al credito per le famiglie con un figlio nato o adottato nel periodo 2009-2011. A tale scopo viene istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un apposito fondo rotativo denominato "**Fondo di credito per i nuovi nati**", finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fidejussorie, alle banche ed agli intermediari finanziari.

## **Diritti dell'infanzia**

*In tema di diritti per l'infanzia il Parlamento ha approvato la legge diretta ad istituire e a disciplinare l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, anche in attuazione della Costituzione, di convenzioni internazionali, e di norme europee e nazionali.*

## **Competenze istituzionali**

Il **D.P.C.M. 13 dicembre 2011** ha affidato al Ministro per la Cooperazione internazionale e l'integrazione le deleghe sulle politiche giovanili, sulle politiche per la famiglia, sulle adozioni di minori italiani e stranieri, sull'Osservatorio nazionale sulla famiglia, sull'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, sul servizio civile e sull'ufficio nazionale antidiscriminazione.

L'**Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza** è stato istituito, insieme alla **Commissione Parlamentare per l'infanzia**, dalla **legge n. 451/1997**. Per lo svolgimento delle sue attività si avvale del **Centro Nazionale di Documentazione e Analisi per l'infanzia e l'adolescenza** che cura, insieme al Dipartimento politiche per la famiglia e al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il **Monitoraggio del Piano di sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia**.

## ***Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva***

Il **Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva** è stato approvato con **D.P.R. 21 gennaio 2011**. Il Piano, valido per il biennio 2010-2011, prevede quattro direttrici di azione: consolidare la rete integrata dei servizi e il contrasto all'esclusione sociale; rafforzare la tutela dei diritti; favorire la partecipazione per la costruzione di un patto intergenerazionale; promuovere l'interculturalità. Particolare attenzione è dedicata alle modalità con cui i servizi rivolti ai minori devono essere erogati: si sottolinea che la loro struttura deve essere permanente e il metodo di lavoro integrato, riducendo le disparità di accesso tra gli utenti e le differenze di qualità sul territorio nazionale. Per quanto riguarda la tutela dei diritti, le indicazioni generali rilevano l'importanza che la normativa sull'infanzia e l'adolescenza si collochi all'interno della cornice internazionale del diritto, con una armonizzazione tra i sistemi di protezione elaborati sul piano delle politiche sociali, sanitarie e dell'istruzione. Nel **Rapporto sugli esiti di monitoraggio del Piano**, l'Osservatorio nazionale infanzia e adolescenza ha sottolineato quale elemento di forte criticità la progressiva riduzione delle risorse statali e regionali disponibili per il sistema del *welfare*, sottolineando che la stesura del prossimo Piano dovrebbe essere accompagnata dall'individuazione delle Azioni con l'avvio di un'analisi sistematica a ragionata delle risorse attivabili per la loro realizzazione.

## ***Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza***

La **legge 28 agosto 1997, n. 285** ha istituito il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza suddiviso tra le Regioni (70%) e le 15 Città riservatarie (30%). Successivamente, la legge finanziaria 2007 (**legge 296/2006**) ha disposto, all'articolo 1, comma 1258, che la dotazione del Fondo fosse limitata alle risorse destinate ai comuni riservatari, e venisse determinata annualmente dalla Tabella C della legge finanziaria. Il restante 70% per cento del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza, destinato alle Regioni, continua a confluire, indistintamente, nel Fondo nazionale per le politiche sociali (per una analisi puntuale dei Fondi dedicati alle

politiche sociali si rinvia alla scheda di approfondimento **Fondi per le politiche sociali**).  
O g g i l e 1 5 C i t t à r i s e r v a t a r i e -  
**Bari,Bologna,Brindisi,Cagliari,Catania,Firenze,Genova,Milano,Napoli,Palermo,Reggio Calabria,Roma,Taranto,Torino,Venezia** - rappresentano un laboratorio di sperimentazione in materia di infanzia e adolescenza. Il trasferimento delle risorse avviene con vincolo di destinazione, quindi i finanziamenti della legge 285 sono collegati alla progettazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. La legge di stabilità 2013 (**legge 228/2012**) destina 39,6 milioni di euro al Fondo , prevedendo quasi identici stanziamenti per il biennio 2014-2015.

### ***Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza***

La **legge n. 112/2009**, ha previsto che la **Commissione parlamentare per l'infanzia** assume la nuova denominazione di Commissione parlamentare per l'infanzia e per l'adolescenza, vengono stabilite limitate modifiche sulle modalità di espressione del parere sul piano nazionale di azione di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva ed ampliati i poteri di consultazione della Commissione con gli organismi operanti in materia di diritti dei minori, in Italia e all'estero.

### ***Il garante per l'infanzia***

Nel corso della XVI Legislatura, il Parlamento ha approvato la **legge n. 112/2011** (A.C. **2008** ed abb.), recante l'istituzione dell'**Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**.

L'istituzione della figura dell'**Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**, già presente in molti Paesi europei, viene prevista anche per dare attuazione alla Costituzione, ad una serie di convenzioni ed atti internazionali, quali la Convenzione sui diritti del fanciullo (fatta a New York il 20 novembre 1989 e resa esecutiva dalla **legge 27 maggio 1991, n. 176**), e la Convenzione europea sull'esercizio dei diritti dei fanciulli (fatta a Strasburgo il 25 gennaio 1996 e resa esecutiva dalla **legge 20 marzo 2003, n. 77**), nonché al diritto comunitario e a norme legislative vigenti. Inoltre diversi atti di indirizzo e risoluzioni del Parlamento europeo e del Consiglio d'Europa esortano gli Stati membri ad intervenire nel merito. Nel nostro Paese, dopo la ratifica della Convenzione di New York, si è svolto un lungo ed intenso lavoro di approfondimento e di riflessione che ha portato all'istituzione con carattere permanente della Commissione parlamentare per l'infanzia , dell'Osservatorio nazionale e del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza, creando un sistema integrato di competenze, ruoli e funzioni. Peraltro, diverse regioni italiane, sia pur con forme e modalità diverse, hanno istituito organismi di questo tipo.

L'iter del provvedimento è stato avviato nel febbraio 2009 con l'esame congiunto dei diversi progetti di legge su questo tema. Le commissioni riunite I e XII hanno successivamente adottato come **testo base il disegno di legge di iniziativa governativa** (A.C. **2008**). **L'esame in Assemblea** è iniziato il **29 settembre 2009**, ma si è reso necessario un ulteriore passaggio presso le Commissioni riunite per alcuni approfondimenti richiesti dall'Assemblea. La Camera ha approvato il progetto di legge il 16 marzo 2011 e lo ha trasmesso al Senato che lo ha approvato definitivamente nella seduta del 22 giugno 2011.

Dopo aver previsto **l'istituzione dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza**, con **poteri autonomi di organizzazione, con indipendenza amministrativa e senza vincoli di subordinazione gerarchica**, stabilito che essa **dura in carica quattro anni** e che il suo mandato è rinnovabile una sola volta e averne rimesso la **nomina ad una determinazione adottata d'intesa dai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato**, il provvedimento

attribuisce al garante una serie di **compiti, funzioni e poteri** (artt. 3, 4 e 6), tra i quali vanno ricordati la facoltà di proporre l'adozione di iniziative per assicurare la tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza con particolare riferimento al diritto alla famiglia, all'educazione, all'istruzione, alla salute, la competenza ad esprimere un parere sul piano nazionale di azione prima della sua trasmissione alla Commissione parlamentare per l'infanzia, la competenza ad esprimere osservazioni circa l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali relativi all'infanzia e all'adolescenza, e a vigilare in merito al rispetto degli stessi, la collaborazione con gli altri organismi nazionali e internazionali aventi competenze sull'infanzia e con i garanti regionali già istituiti, la facoltà di esprimere pareri sui disegni di legge, sugli atti normativi del Governo e sui progetti di legge all'esame del Parlamento in materia di tutela dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza. Significativa appare la **competenza dell'Autorità garante a determinare**, fatte salve le funzioni dei servizi territoriali, le procedure e le modalità con cui ogni **singolo soggetto può segnalare ad essa i casi di violazione ovvero situazioni di rischio di violazione dei diritti dei minori**. Viene poi istituito l'**Ufficio dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza** (art. 5) composto da dipendenti del comparto Ministeri o appartenenti ad altre amministrazioni pubbliche, in posizione di comando obbligatorio, nel numero massimo di dieci unità. La sede e i locali destinati all'Ufficio sono messi a disposizione della Presidenza del Consiglio senza ulteriori oneri a carico della finanza pubblica.

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria, la legge istitutiva dell'Autorità, ha stabilito per il Garante una indennità fissa pari a 200.000 euro, e al comma 1, euro 750.000 per l'anno 2011 e 1.500.000 a decorrere dal 2012, per le spese di espletamento delle competenze assegnate e per le attività connesse e strumentali, nonché per il funzionamento dell'Ufficio dell'Autorità garante. La **legge di stabilità 2013 (legge 228/2012)**, all'articolo 1, comma 259, ha incrementato **per il 2013 di un milione di euro le risorse** a disposizione dell'**Autorità Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza**.

### ***Approfondimenti***

- [L'assistenza ai disabili nella scuola](#)

### ***Dossier pubblicati***

Il Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

- [Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - A.C. 127 e abb. - Schede di lettura \(seconda edizione\) \(09/02/2009\)](#)
- [Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza - A.C. 127 e abb. - Elementi per l'istruttoria legislativa \(09/02/2009\)](#)
- [Istituzione del Garante nazionale per l'infanzia e l'adolescenza A.C. 127 e abb. - Riferimenti normativi e documentazione \(09/02/2009\)](#)
- [Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza - A.C. 2008-A - Elementi per l'istruttoria legislativa \(25/09/2009\)](#)
- [Istituzione del Garante per l'infanzia e l'adolescenza - A.C. 2008-A/R - Elementi per l'esame in Assemblea \(14/03/2011\)](#)

Modifica dei compiti e della denominazione della Commissione parlamentare per l'infanzia

- [Modifica della denominazione e delle competenze della Commissione parlamentare per l'infanzia - AA.C. 1800 e 1914 - Elementi per l'istruttoria](#)

legislativa (17/12/2008)

Politiche sociali per l'infanzia e l'adolescenza

- Politiche sociali per l'infanzia e per l'adolescenza - Missione a Palermo della Commissione infanzia 14 ottobre 2010 (06/10/2010)
- Politiche sociali per l'infanzia e per l'adolescenza - Missione in Sardegna della Commissione infanzia 28 e 29 marzo 2011 (22/03/2011)

### ***Documenti e risorse web***

- Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza
- Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza | [www.minori.it](http://www.minori.it) - Portale del Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza
- Dipartimento Politiche per la famiglia
- ChildONEurope: European Network of National Observatories on Childhood
- Parlamento Italiano - Commissione parlamentare per l'infanzia
- Osservatorio nazionale infanzia ed adolescenza, Rapporto di sintesi sugli esiti del monitoraggio del III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, febbraio 2013
- Autorità Garante per l'infanzia e l'adolescenza

## **Approfondimento: L'assistenza ai disabili nella scuola**

*L'articolo 13, co. 3, della L. 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), nel garantire nelle scuole di ogni ordine e grado l'attività di sostegno mediante l'assegnazione di docenti specializzati, conferma, ai sensi del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, l'obbligo degli enti locali di fornire l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni con handicap fisici o sensoriali.*

### **Le competenze istituzionali**

Per quanto concerne il riparto delle competenze istituzionali ed, in particolare, l'individuazione dell'ente al quale fa capo l'obbligo di fornire la necessaria assistenza agli alunni disabili, va preliminarmente osservato che il citato **D.P.R. 616/1977** ha originariamente attribuito ai comuni le funzioni amministrative relative all'assistenza scolastica, ossia quelle concernenti le strutture, i servizi e le attività destinate a facilitare, mediante erogazioni e provvidenze in denaro o mediante servizi individuali o collettivi, a favore degli alunni di istituzioni scolastiche pubbliche o private, anche se adulti, l'assolvimento dell'obbligo scolastico nonché, per gli studenti capaci e meritevoli ancorché privi di mezzi, la prosecuzione degli studi. Le funzioni suddette concernono, tra l'altro, gli interventi di assistenza medico-psichica e l'assistenza ai minorati psico-fisici (articoli 42 e 44 del **D.P.R. 616/1977**).

Successivamente, il **decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 9**, ha restituito alla competenza delle province le funzioni assistenziali, che sono esercitate, direttamente o in regime di convenzione con i comuni, già di loro competenza alla data di entrata in vigore della **L. 8 giugno 1990, n. 142**.

A seguito del trasferimento di funzioni operato dall'**articolo 139, comma 1, lett. c) del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112** (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali), i servizi di supporto organizzativo (nei quali rientra quindi anche l'assistenza educativa) del servizio di istruzione per gli alunni con *handicap* o in situazione di svantaggio sono stati demandati alle province, in relazione all'istruzione secondaria superiore, e ai comuni, in relazione agli altri gradi inferiori di scuola.

Questo riparto di competenze sembra confermato dalla delibera 5/2008 della Corte dei conti (Sezione regionale di controllo della Lombardia), che include nell'ambito della nozione di "supporto organizzativo" anche il trasporto degli alunni portatori di *handicap* dall'abitazione alla sede scolastica. Ad analoghe conclusioni sono pervenuti sia il Consiglio di Stato, con il parere del 20 febbraio 2008, n. 213, sia il TAR della Campania (Sez. I), con la sentenza 22 febbraio 2006, n. 167, i quali hanno riconosciuto nella provincia l'ente tenuto ad assicurare il trasporto gratuito dei disabili che frequentino le scuole secondarie superiori (vedi anche l'ordinanza del TAR di Catania del 6 novembre 2002, n. 2112).

### **Il ruolo dei comuni**

Per completare il quadro normativo, è utile ricordare che l'**articolo 6, co. 2, lett. b) della legge 8 novembre 2000, n. 328** (legge quadro sui servizi sociali), pur senza modificare esplicitamente il sistema di competenze sin qui descritto, ha attribuito ai comuni le

competenze relative all'erogazione di tutti i servizi sociali nonché delle attività assistenziali già di competenza delle province, individuando quindi nel comune l'ente intestatario delle funzioni amministrative in materia di interventi sociali e di servizi alla persona.

Con l'**articolo 14 della legge 328/2000** ai comuni è stata affidata anche la realizzazione di progetti individuali per le persone disabili per la realizzazione della piena integrazione nell'ambito familiare e sociale nonché nei percorsi dell'istruzione scolastica, professionale o del lavoro.

Analoghe previsioni sono state dettate dall'**articolo 13 del D.Lgs. 18 ottobre 2000, n. 267** (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), il quale stabilisce che spettano al comune tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale, precipuamente nei settori organici dei servizi alla persona e alla comunità.

In tale contesto, è opportuno evidenziare che l'**articolo 13, co. 1, lett. a) della L. 104/1992** prevede che l'integrazione scolastica della persona *handicappata* nelle sezioni e nelle classi comuni delle scuole di ogni ordine e grado e nelle università è destinata a realizzarsi in gran parte attraverso la conclusione di accordi di programma tra gli enti locali, gli organi scolastici e le aziende sanitarie locali ai fini della programmazione coordinata dei servizi scolastici con quelli sanitari, socio-assistenziali, culturali, ricreativi, sportivi e con altre attività sul territorio gestite da enti pubblici o privati.

L'esigenza di coordinamento è stata recentemente ribadita dalla nota prot. 3390 del 30 novembre 2001 del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nella quale è stato sottolineato che, anche dopo il trasferimento di funzioni al sistema dei governi territoriali di cui al **D.Lgs. 112/1998**, gli accordi di programma costituiscono lo strumento più efficace per "un'attività coordinata e finalizzata a garantire la realizzazione di progetti educativi, riabilitativi e di socializzazione". In particolare, la suddetta nota distingue l'assistenza per l'autonomia e la comunicazione di cui alla **L. 104/1992** in due segmenti: il primo, riferito all'assistenza di base, è di competenza degli istituti scolastici; il secondo, concernente l'assistenza specialistica, è assicurato dagli enti locali.

### ***Il ruolo delle regioni***

Non va trascurato poi che, a seguito della riforma del 2001 del **Titolo V della Costituzione**, la materia è in larga misura soggetta alla legislazione regionale.

La puntuale regolamentazione delle attività di assistenza agli alunni con disabilità può essere infatti ricondotta al comparto dei servizi sociali, ora confluito nella competenza residuale delle regioni, nonché – considerata la finalità di assicurare il diritto allo studio ai soggetti con *handicap* e le relative implicazioni sull'organizzazione delle attività scolastiche – alla materia dell' "istruzione", assegnata dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione alla potestà legislativa concorrente.

Tra le novità di rilievo in ordine alla presa in carico dell'alunno con disabilità si segnala la recente intesa del 20 marzo 2008 n.39, siglata in sede di Conferenza unificata, che riorganizza l'assegnazione dei docenti di sostegno. L'intesa prescrive che gli insegnanti specializzati per il sostegno, anziché essere titolari presso un'istituzione scolastica, siano in carico ad un'unica scuola polo del territorio per essere assegnati ai singoli istituti, salvaguardando possibilmente la continuità didattica.

Quanto alla normativa regionale, si può constatare che non tutte le regioni hanno definito la

competenza degli enti locali in merito all'assistenza educativa utilizzando il criterio dell'ordine di scuola (come previsto dall'**articolo 131 del D.Lgs. 112/1998**). Per esempio, la legge della regione Veneto 13 aprile 2001, n. 11 fa riferimento alla tipologia di disabilità, demandando alle province i servizi per l'integrazione dei minorati sensoriali (non vedenti e audiolesi) nelle scuole di ogni ordine e grado (articolo 34 della LR del Veneto 17 gennaio 2001, n. 2).

## Diritto di famiglia

*La XVI legislatura si è caratterizzata per l'approvazione della legge 219/2012, volta ad eliminare dall'ordinamento le residue distinzioni tra figli legittimi e figli naturali, affermando il principio dell'unicità dello stato giuridico dei figli. Non hanno invece concluso l'iter parlamentare le proposte di legge in tema di riduzione dei tempi di scioglimento del matrimonio e di attribuzione del cognome ai coniugi ed ai figli.*

### **La riforma della filiazione (legge 219/2012)**

Con la **legge 10 dicembre 2012 n. 219**, il Parlamento ha modificato le disposizioni del codice civile relative alla filiazione, superando ogni distinzione tra figli legittimi e figli naturali. La riforma (per la cui analisi si rinvia a **Legge 219/2012 - Riforma della filiazione**) prevede:

- nuove disposizioni, sostanziali e processuali, in materia di filiazione naturale e relativo riconoscimento, ispirate al principio "tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico";
- una delega al Governo per la modifica delle disposizioni vigenti al fine di eliminare ogni residua discriminazione tra figli legittimi, naturali e adottivi;
- la ridefinizione delle competenze di tribunali ordinari e tribunali dei minorenni in materia di procedimenti di affidamento e mantenimento dei figli;
- disposizioni a garanzia del diritto dei figli agli alimenti e al mantenimento.

### **I provvedimenti che non hanno concluso l'iter**

Il Parlamento nel corso della XVI legislatura ha affrontato altri temi legati al diritto di famiglia, tra i quali si segnalano proposte di legge in tema di divorzio, riconoscimento delle c.d. unioni civili, affidamento dei figli, creazione di tribunali specializzati in materia di famiglia, modalità di attribuzione del cognome ai coniugi ed ai figli. Nessuno di questi provvedimenti, dei quali si dà di seguito sinteticamente conto, è stato approvato.

**Il c.d. divorzio breve.** In particolare, la Commissione Giustizia della Camera ha approvato il 29 marzo 2012 un testo unificato di numerose proposte di legge (A.C. **749**, A.C. **1556**, A.C. **2325** e A.C. **3248**) che, intervenendo sulla legge sul divorzio (n. 898/1970), mirava a **ridurre da tre anni ad un anno** la durata della separazione necessaria per poter presentare domanda di divorzio; il termine era raddoppiato (due anni) in presenza di figli minori. Inoltre, con una modifica dell'art. 191 del codice civile, il provvedimento anticipava lo scioglimento della comunione dei beni tra marito e moglie (che attualmente consegue al passaggio in giudicato della sentenza di separazione) al momento in cui il presidente del tribunale autorizza i coniugi a vivere separati (ulteriori elementi di documentazione sul **quadro normativo vigente** e sul **contenuto del testo unificato** possono essere rinvenuti nei dossier del Servizio Studi). Il provvedimento, pur inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea, non è stato approvato dalla Camera dei deputati.

**Il riconoscimento delle unioni di fatto.** Anche in questa legislatura l'esigenza di una disciplina organica della convivenza e di un riconoscimento esplicito della famiglia di fatto si è posta all'attenzione della Camera dei deputati che ha esaminato in Commissione Giustizia una ampia serie di proposte di legge di iniziativa parlamentare (A.C. **1065**, A.C. **1631**, A.C. **1637**, A.C. **1756**, A.C. **1858**, A.C. **1862**, A.C. **1932**, A.C. **3841**), il cui contenuto è analizzato nel **dossier** del Servizio studi, che contiene anche una ricostruzione di diritto comparato. La Commissione non ne ha concluso l'esame.

**Il cognome dei coniugi e dei figli.** Nel corso della legislatura la Commissione Giustizia

della Camera dei deputati ha avviato anche l'esame di proposte di legge di iniziativa parlamentare volte a modificare la disciplina di attribuzione del **cognome** ai coniugi e ai figli (A.C. **36** e abbinate). Le proposte prevedevano in taluni casi l'assunzione del cognome di entrambi i genitori (secondo criteri differenti), in altri del cognome dell'uno o dell'altro genitore. Nonostante l'elaborazione di un **testo di sintesi**, la Commissione non ha concluso l'esame delle proposte. Nello stesso periodo peraltro, la Commissione è stata chiamata ad esprimere un parere su uno schema di regolamento del Governo volto a modificare il regolamento sullo stato civile (**D.P.R. 396/2000**) in tema di procedure per ottenere il cambiamento del nome o del cognome. L'emanazione del **D.P.R. 54/2012** (come più ampiamente descritto dalla **scheda di approfondimento**), ha prodotto una semplificazione delle procedure, attribuendo ogni competenza alle prefetture ed evitando il coinvolgimento del Ministero dell'Interno.

**L'adozione da parte delle famiglie affidatarie.** Nell'ultimo anno di legislatura la Commissione giustizia ha esaminato alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare (A.C. **3459**, A.C. **3854**, A.C. **4077**, A.C. **4279** e A.C. **4326**) volte a valorizzare il rapporto che, grazie all'istituto dell'affidamento, si instaura tra il minore e la famiglia affidataria che lo accoglie in un momento di estremo bisogno, sostanzialmente prevedendo una corsia preferenziale per l'adozione a favore della famiglia affidataria, laddove risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine. Nonostante l'approvazione di un testo base il 15 dicembre 2012, l'anticipata chiusura della legislatura non ha consentito la prosecuzione dei lavori.

**I provvedimenti che hanno interrotto l'iter al Senato.** Tra i provvedimenti che non hanno concluso l'iter in Commissione giustizia al Senato si ricordano alcuni disegni di legge volti a modificare la disciplina sull'affidamento condiviso (**AS. 957 e abbinati**) e una delega al Governo per l'istituzione presso i tribunali e le Corti d'appello delle sezioni specializzate in materia di persone e di famiglia (**AS. 3323**).

### ***Attività dell'Unione europea***

Con riguardo agli aspetti del diritto di famiglia con implicazioni transnazionali, merita segnalare che l'Italia ha aderito, insieme ad altri 14 Stati membri UE (Austria, Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna e Ungheria) ad una **cooperazione rafforzata**, nel settore del diritto applicabile in materia di divorzio e di separazione legale (decisione del Consiglio 2010/405/CE ).

Ai sensi dell'articolo 331 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la cooperazione rafforzata è lo strumento che consente a un gruppo di almeno nove Stati membri di attuare misure qualora non sia raggiunto un accordo da parte di tutti i 27 Stati membri. Gli altri paesi dell'UE conservano il diritto di aderire quando lo desiderino.

Dal 21 giugno 2012 si applica pertanto all'Italia il **regolamento** attuativo della cooperazione (regolamento (UE) n. 1259/2010, cd. **regolamento ROMA III**) che contiene norme dettagliate sulla scelta del diritto applicabile ai divorzi internazionali. La maggiore innovazione riguarda la facoltà che il regolamento riconosce alle coppie internazionali di convenire in anticipo la legge applicabile al loro caso. I coniugi, in particolare, potranno scegliere tra:

- la legge dello Stato della residenza abituale dei coniugi al momento della conclusione dell'accordo; o
- la legge dello Stato dell'ultima residenza abituale dei coniugi se uno di essi vi risiede

- ancora al momento della conclusione dell'accordo; o
- la legge dello Stato di cui uno dei coniugi ha la cittadinanza al momento della conclusione dell'accordo; o
- la legge del foro.

Il regolamento stabilisce altresì criteri comuni a disposizione delle autorità giurisdizionali per determinare la legge nazionale applicabile in mancanza di accordo delle parti.

Si segnala inoltre che è attualmente all'esame delle istituzioni dell'Unione europea un pacchetto legislativo comprendente due **proposte di regolamento** rispettivamente relative alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia di **regime patrimoniale tra coniugi**(COM(2011)126) e di **effetti patrimoniali delle unioni registrate**(COM(2011)127). Il pacchetto di proposte persegue i seguenti comuni obiettivi:

- **garantire** ai coniugi e ai partner **la possibilità di scegliere**, per quanto opportuno, **le norme e le disposizioni giuridiche applicabili alla loro situazione patrimoniale**;
- evitare procedimenti paralleli e l'applicazione di leggi sostanziali diverse ai beni delle coppie sposate o non sposate, **prevenendo la "corsa in tribunale" ad opera della parte più attiva** (*forum shopping*);
- **facilitare il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni** riguardanti i **regimi patrimoniali internazionali** delle coppie sposate e non sposate.

### ***Approfondimenti***

- [Cognome dei coniugi e dei figli](#)
- [Legge 219/2012 - Riforma della filiazione](#)

## **Approfondimento: Cognome dei coniugi e dei figli**

Nel corso della XVI legislatura la Commissione Giustizia della Camera dei deputati ha avviato l'esame di proposte di legge presentate da deputati sia di maggioranza sia d'opposizione volte a modificare la disciplina di attribuzione del cognome ai coniugi e ai figli (A.C. **36** e abbinate).

Nello stesso periodo il Governo - previa acquisizione dei pareri delle competenti commissioni parlamentari - ha emanato il **D.P.R. 54/2012**, di modifica del regolamento sullo stato civile (**D.P.R. 396/2000**) in tema di procedure per ottenere il cambiamento del nome o del cognome.

### **La quadro normativo interno**

Il **diritto al nome** trova riconoscimento a livello costituzionale nell'**art. 22 della Costituzione**, secondo cui «nessuno può essere privato, per motivi politici, della capacità giuridica, della cittadinanza e del nome», da leggersi in combinazione con l'**art. 2 della Costituzione**, che riconosce e garantisce in via generale i diritti inviolabili dell'uomo, tra i quali è pacificamente annoverato il diritto all'identità personale. Il nome, secondo la Corte costituzionale, «assume la caratteristica del segno distintivo ed identificativo della persona nella sua vita di relazione (...) accanto alla tradizionale funzione del cognome quale segno identificativo della discendenza familiare» (sent. n. 13/1994).

L'art. 6 del codice civile specifica che ogni persona ha diritto al nome – definito come l'insieme di prenome e cognome - che le è per legge attribuito e che non sono ammessi cambiamenti, aggiunte o rettifiche al nome, se non nei casi e con le formalità indicati dalla legge. Ai sensi dell'art. 7 c.c., la persona alla quale si contesti il diritto all'uso del proprio nome o che possa risentire pregiudizio dall'uso che altri indebitamente ne faccia, può chiedere giudizialmente la cessazione del fatto lesivo, salvo il risarcimento del danno. L'art. 8 c.c. stabilisce poi che le azioni previste dall'art. 7 c.c. possono essere promosse anche da chi, pur non portando il nome contestato o indebitamente usato, abbia alla tutela del nome un interesse fondato su ragioni familiari degne di essere protette. Le medesime azioni possono infine essere esperite a tutela dello pseudonimo, usato da una persona in modo che abbia acquisito l'importanza del nome (art. 9 c.c.).

Le disposizioni normative che, ai sensi dell'art. 6 c.c., disciplinano l'attribuzione del cognome (in via diretta o come conseguenza dell'attribuzione di un particolare *status familiae*) sono contenute nel codice civile, in alcune leggi speciali e nel **D.P.R. 3 novembre 2000, n. 396** (*Regolamento per la revisione e la semplificazione dell'ordinamento dello stato civile, a norma dell'articolo 2, comma 12, della legge 15 maggio 1997, n. 127*).

### **Il cognome della moglie**

Ai sensi dell'**art. 143-bis c.c.** (introdotto dalla riforma del diritto di famiglia del 1975), la moglie aggiunge al proprio cognome quello del marito e lo conserva durante lo stato vedovile, fino a che passi a nuove nozze.

A tal proposito, la Corte di cassazione (sent. 17 luglio 2004, n. 13298) ha osservato che: "la normativa codicistica vigente prima della riforma del diritto di famiglia, nel regolare

soltanto, nell'ambito della famiglia legittima, il cognome della moglie, disponeva all'art. 144 c.c., in piena coerenza con il riconoscimento al marito - nella stessa norma sancito - della qualità di capo della famiglia, che la moglie ne assumesse il cognome, così chiaramente ponendo il cognome dell'uomo quale elemento identificativo del nucleo familiare. La legge di riforma n. 151 del 1975 ha sostituito tale disposizione con l'art. 143-bis c.c., ai sensi del quale la moglie aggiunge al proprio cognome quello del marito. Nonostante l'apparente incisività della nuova formulazione, essa deve considerarsi di modesto spessore (...) tenuto conto da un lato che anche nel vigore della precedente normativa la giurisprudenza di questa Suprema Corte aveva ravvisato il diritto della moglie a conservare il proprio cognome, aggiungendo ad esso quello del marito (...), considerato d'altro lato che anche la disposizione novellata evidenzia, sia pure in termini attenuati rispetto al passato, l'opzione del legislatore verso il cognome del marito come identificativo della nuova famiglia costituita, in quanto unico cognome comune, così rimarcando una posizione di evidente disparità tra i coniugi".

L'art. **156-bis c.c.** stabilisce che il giudice può vietare alla moglie l'uso del cognome del marito, quando tale uso sia a lui gravemente pregiudizievole e può parimenti autorizzare la moglie a non usare il cognome stesso, qualora dall'uso possa derivarle grave pregiudizio.

Ai sensi dell'**art. 5 della legge 1° dicembre 1970, n. 898** (Disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio), una volta pronunciato con sentenza lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio, la donna perde il cognome che aveva aggiunto al proprio a seguito del matrimonio. Tuttavia il tribunale, con la sentenza suddetta, può autorizzare la donna che ne faccia richiesta a conservare il cognome del marito aggiunto al proprio quando sussista un interesse suo o dei figli meritevole di tutela. Tale decisione può essere modificata con successiva sentenza, per motivi di particolare gravità, su istanza di una delle parti.

### ***Il cognome dei figli***

Per esclusive ragioni descrittive si fa di seguito riferimento alle categorie dei figli legittimi e naturali. La **legge 219/2012** ha infatti affermato il principio dell'unicità dello stato giuridico dei figli.

L'**art. 262 c.c.** prevede che il **figlio naturale** assume il cognome del genitore che per primo lo ha riconosciuto. Se il riconoscimento è stato effettuato contemporaneamente da entrambi i genitori il figlio naturale assume il cognome del padre. Se la filiazione nei confronti del padre è stata accertata o riconosciuta successivamente al riconoscimento da parte della madre, il figlio naturale può assumere il cognome del padre aggiungendolo o sostituendolo a quello della madre. Nel caso di minore età del figlio, il giudice decide circa l'assunzione del cognome del padre.

La Corte costituzionale, con **sentenza 18-23 luglio 1996, n. 297**, in relazione ad un ricorso diretto ad ottenere l'accertamento del diritto di un figlio naturale di anteporre al cognome, derivatogli dall'(unico) riconoscimento della madre naturale intervenuto oltre quaranta anni dopo il parto, il precedente cognome attribuito dall'ufficiale di stato civile, ha dichiarato l'illegittimità del presente articolo, nella parte in cui non prevede che il figlio naturale, nell'assumere il cognome del genitore che lo ha riconosciuto, possa ottenere dal giudice il riconoscimento del diritto a mantenere, anteponendolo o, a sua scelta, aggiungendolo a questo, il cognome precedentemente attribuitogli con atto formalmente legittimo, ove tale cognome sia divenuto autonomo segno distintivo della sua identità

personale.

Con sentenza n. 12641 del 26 maggio 2006, la Corte di cassazione ha chiarito che, in caso di riconoscimento del figlio da parte del padre - successivamente a quello già compiuto dalla madre, della quale il figlio ha assunto il cognome - l'acquisto del cognome paterno non è automatico, e anzi deve escludersi ove nel frattempo il figlio abbia acquistato una sua precisa individualità col cognome materno e come tale sia conosciuto.

Ai sensi dell'**art. 280 c.c.**, la **legittimazione**, che può avvenire o per susseguente matrimonio dei genitori del figlio naturale o per provvedimento del giudice, attribuisce a colui che è nato fuori del matrimonio la qualità di figlio legittimo. L'attribuzione del cognome al figlio legittimato è disciplinata dall'**art. 33 del citato D.P.R. 396/2000**, secondo cui il figlio legittimato ha il cognome del padre, ma egli, se maggiore di età alla data della legittimazione, può scegliere, entro un anno dal giorno in cui ne viene a conoscenza, di mantenere il cognome portato precedentemente, se diverso, ovvero di aggiungere o di anteporre ad esso, a sua scelta, quello del genitore che lo ha legittimato. Uguale facoltà di scelta è concessa al figlio maggiorenne che subisce il cambiamento o la modifica del proprio cognome a seguito della variazione di quello del genitore da cui il cognome deriva, nonché al figlio naturale di ignoti riconosciuto, dopo il raggiungimento della maggiore età, da uno dei genitori o contemporaneamente da entrambi. Le dichiarazioni precedenti sono rese all'ufficiale dello stato civile del comune di nascita dal figlio personalmente o con comunicazione scritta. Esse vengono annotate nell'atto di nascita del figlio medesimo.

Si richiama anche la sentenza della Corte di Cassazione n. 6098/2001, secondo la quale se il minore figlio naturale riconosciuto prima dalla madre (della quale ha assunto il cognome) e poi dal padre (del quale ha assunto il cognome) viene legittimato per provvedimento del giudice, l'attribuzione del cognome paterno non avviene in via automatica; in tale fattispecie, si applica per analogia il sopra richiamato art. 262, sicché il giudice, nel decidere sulla richiesta del padre di attribuzione al figlio del proprio cognome, dovrà valutare esclusivamente l'interesse del minore, avuto riguardo al diritto dello stesso all'identità personale fino a quel momento goduta nell'ambiente in cui è vissuto, nonché ad ogni altro elemento di valutazione presente e rilevante nella fattispecie.

**Non esiste** nell'ordinamento italiano **una specifica disposizione diretta ad attribuire ai figli legittimi il cognome paterno**. Ciononostante, al figlio legittimo viene automaticamente attribuito il cognome del padre ed è costantemente negata ai genitori la possibilità di optare per il cognome materno o il doppio cognome. Il fondamento giuridico di tale circostanza è individuato da una parte della dottrina e della giurisprudenza nella lettura sistematica delle disposizioni in tema di filiazione legittima e naturale. Secondo una tesi minoritaria, invece, opererebbe nel campo una fonte consuetudinaria (i termini del dibattito sono esposti in Cass. 13298/2004).

Di tale questione è stata investita già nel corso degli anni '80 la Corte costituzionale, la quale ha dichiarato in due occasioni, con le ordinanze nn. 176 e 586 del 1988, manifestamente inammissibile la questione di legittimità costituzionale (nella prima pronuncia) degli artt. 71, 72 e 73 del r.d. n. 1238 del 1939 (successivamente abrogato ad opera del **D.P.R. 396/2000**), nonché (nella seconda pronuncia) dell'art. 73 del suddetto r.d. 1238/1939 e degli artt. 6, 143-*bis*, 236, 237, comma 2, e 262, comma 2, c.c., nella parte in cui non prevedono la facoltà dei genitori di determinare il cognome del proprio figlio legittimo mediante l'imposizione di entrambi i loro cognomi, né il diritto di quest'ultimo di assumere anche il cognome materno. In tali pronunce la Corte

costituzionale ha rilevato che l'interesse alla conservazione dell'unità familiare tutelato dall'**art. 29, secondo comma, Cost.** sarebbe gravemente pregiudicato se il cognome dei figli nati dal matrimonio non fosse prestabilito fin dal momento dell'atto costitutivo della famiglia, così da essere non già imposto dai genitori ai figli, ma esteso *ope legis*; allo stesso tempo la Corte ha riconosciuto come del tutto compatibile con il quadro costituzionale, ed anzi maggiormente aderente all'evoluzione della coscienza sociale, una sostituzione della regola vigente con un criterio diverso, più rispettoso dell'autonomia dei coniugi ed idoneo a conciliare i due principi sanciti dall'**art. 29 Cost.**, ritenendo tuttavia tale innovazione normativa, anche per la pluralità delle soluzioni adottabili, di **esclusiva competenza del legislatore**.

In considerazione del lungo periodo trascorso dalle suddette pronunce della Corte costituzionale, del maturarsi di una diversa sensibilità nella collettività e di diversi valori di riferimento, connessi alle profonde trasformazioni sociali frattanto intervenute, nonché degli impegni imposti da convenzioni internazionali e delle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni comunitarie, la **Corte di cassazione**, con l'**ordinanza 13298/2004**, ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 143-*bis*, 236, 237, comma 2, 262, 299, comma 3, c.c., nonché 33 e 34 del **D.P.R. 396/2000**, nella parte in cui prevedono che il figlio legittimo acquisti automaticamente il cognome del padre, anche quando vi sia in proposito una diversa volontà dei coniugi. La Corte costituzionale, con **sentenza 6 febbraio 2006, n. 61**, ha dichiarato l'inammissibilità di tale questione di legittimità costituzionale. Il giudice delle leggi ha sottolineato che l'attuale sistema di attribuzione del cognome è retaggio di una concezione patriarcale della famiglia, la quale affonda le proprie radici nel diritto di famiglia romanistico, e di una tramontata potestà maritale, non più coerente con i principi dell'ordinamento, con il valore costituzionale dell'uguaglianza tra uomo e donna e con i vincoli e gli stimoli provenienti dalle fonti di diritto internazionale. Tuttavia, la Corte ha concluso che l'intervento che si invocava con la ordinanza di rimessione richiedeva una operazione manipolativa esorbitante dai propri poteri, posto che lasciava aperta tutta una serie di opzioni, che vanno da quella di rimettere la scelta del cognome esclusivamente alla volontà dei coniugi – con la conseguente necessità di stabilire i criteri cui l'ufficiale dello stato civile dovrebbe attenersi in caso di mancato accordo – ovvero di consentire ai coniugi che abbiano raggiunto un accordo di derogare ad una regola pur sempre valida, a quella di richiedere che la scelta dei coniugi debba avvenire una sola volta, con effetto per tutti i figli, ovvero debba essere espressa all'atto della nascita di ciascuno di essi.

Per quanto riguarda il **figlio adottivo**, ai sensi dell'**art. 27 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (Diritto del minore ad una famiglia)**, per effetto dell'adozione l'adottato acquista lo stato di figlio legittimo degli adottanti, dei quali assume e trasmette il cognome. La Corte costituzionale (**ordinanza n. 586 del 1988**) ha chiarito che "analogamente ai figli legittimi, l'adottato assume il cognome determinato dalla legge come segno distintivo dei membri della famiglia legittima costituita dai genitori adottivi col matrimonio, cioè, secondo l'ordinamento vigente, il cognome del marito".

Se l'adozione è disposta nei confronti della moglie separata, ai sensi dell'art. 25, comma 5, della medesima legge (secondo cui, se nel corso dell'affidamento preadottivo interviene separazione tra i coniugi affidatari, l'adozione può essere disposta nei confronti di uno solo o di entrambi, nell'esclusivo interesse del minore, qualora il coniuge o i coniugi ne facciano richiesta), l'adottato assume il cognome della famiglia di lei.

Per quanto riguarda invece l'**adozione di persone maggiori di età**, ai sensi dell'**art. 299 c.c.** l'adottato assume il cognome dell'adottante e lo antepone al proprio. In particolare, se l'adozione è compiuta da coniugi l'adottato assume il cognome del marito. Se l'adozione è compiuta da una donna maritata, l'adottato, che non sia figlio del marito, assume il cognome

della famiglia di lei. La Corte costituzionale, con **sentenza 7-11 maggio 2001, n. 120**, ha affermato che la precedenza del cognome dell'adottante non appare irrazionale, così come non può costituire violazione del diritto all'identità personale il fatto che il cognome adottivo preceda o segua quello originario. La lesione di tale identità è ravvisabile nella soppressione del segno distintivo, non certo nella sua collocazione dopo il cognome dell'adottante.

Il primo periodo del secondo comma dell'art. 299 c.c. stabilisce tuttavia che l'adottato che sia figlio naturale non riconosciuto dai propri genitori assume solo il cognome dell'adottante. La *ratio* di tale previsione risiede nella volontà di far scomparire il cognome imposto dall'ufficiale di stato civile, ritenuto rivelatore di origine illegittima e dunque generatore di stigma sociale. La Corte costituzionale, con la suddetta sentenza 120/2001, ha dichiarato l'illegittimità del presente comma, nella parte in cui non prevede che, qualora sia figlio naturale non riconosciuto dai propri genitori, l'adottato possa aggiungere al cognome dell'adottante anche quello originariamente attribuitogli. Secondo la Corte tale scelta "risulta in contrasto con l'invocato **art. 2 della Costituzione**, dovendosi ormai ritenere principio consolidato nella giurisprudenza di questa Corte quello per cui il diritto al nome – inteso come primo e più immediato segno distintivo che caratterizza l'identità personale – costituisce uno dei diritti inviolabili protetti dalla menzionata norma" ed è, inoltre, "priva di razionale giustificazione, sicché risulta violato l'**art. 3 della Costituzione**", alla luce della riforma dell'adozione di cui alla menzionata **legge n. 184 del 1983.**, con la quale si è compiuta una netta distinzione fra l'adozione di minori e quella di maggiorenni, regolata dal codice civile, posto che "se la *ratio* della prima è, almeno in linea di massima, quella di fornire al minore una famiglia che sia idonea a consentire nel modo migliore il suo sviluppo (...) l'obiettivo della seconda evidentemente non è il medesimo, poiché tale adozione (art. 300 cod. civ.) non crea alcun vincolo di parentela tra l'adottato e la famiglia dell'adottante, tanto che il primo conserva tutti i propri precedenti rapporti, specie quelli con la famiglia di origine".

### ***Il diritto internazionale e il diritto comparato***

Per quanto riguarda l'attribuzione del cognome, a livello internazionale si deve richiamare la **Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna** (adottata a New York il 18 dicembre 1979 e ratificata dall'Italia con **legge 14 marzo 1985 n. 132**). L'articolo 16 della Convenzione ha impegnato gli Stati aderenti a prendere tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti della donna in tutte le questioni derivanti dal matrimonio e nei rapporti familiari, ed in particolare ad assicurare, in condizioni di parità con gli uomini, gli stessi diritti personali al marito e alla moglie, compresa la scelta del cognome (lett. g).

Si segnala, inoltre, che con le raccomandazioni n. 1271 del 1995 e n. 1362 del 1998 (e ancor prima con la risoluzione 37/1978), il **Consiglio d'Europa** ha affermato che il mantenimento di previsioni discriminatorie tra donne e uomini riguardo alla scelta del nome di famiglia non è compatibile con il principio di eguaglianza sostenuto dal Consiglio stesso, ha raccomandato agli Stati inadempienti di realizzare la piena eguaglianza tra madre e padre nell'attribuzione del cognome dei loro figli, di assicurare la piena eguaglianza in occasione del matrimonio in relazione alla scelta del cognome comune ai due partners, di eliminare ogni discriminazione nel sistema legale per il conferimento del cognome tra figli nati nel e fuori del matrimonio.

Nella **giurisprudenza europea**, si richiama Corte di giustizia UE 2 ottobre 2003 (caso C-148/02, Carlos Garcia Avello c. Belgio), che ha affermato che costituisce discriminazione in

base alla nazionalità (e dunque violazione degli artt. 12 e 17 del Trattato) il rifiuto da parte dell'autorità amministrativa di uno Stato membro di consentire che un minore avente doppia nazionalità possa essere registrato allo stato civile col cognome cui avrebbe diritto secondo le leggi applicabili nell'altro Stato membro (nel caso di specie, i minori in questione - aventi nazionalità belga e spagnola - erano stati registrati dall'ufficiale di stato civile belga con il doppio cognome del padre, in ottemperanza alla legge belga che attribuisce ai figli lo stesso cognome del padre, invece che col primo cognome del padre seguito dal cognome della madre, come previsto dalle leggi e dalle consuetudini spagnole. Conseguentemente, detti minori risultavano chiamarsi Garcia Avello in Belgio e Garcia Weber in Spagna, con conseguenti problemi di carattere pratico, oltre che personale).

In applicazione di tale sentenza, il Tribunale di Bologna, con decreto del 9 giugno 2004, ha affermato che "la doppia cittadinanza del minore legittima i suoi genitori a pretendere che vengano riconosciuti nell'ordinamento italiano il diritto e la tradizione spagnoli per cui il cognome dei figli si determina attribuendo congiuntamente il primo cognome paterno e materno: solo così sono garantiti al minore il diritto ad avere riconosciuta nell'ambito dell'Unione una sola identità personale e familiare e ad esercitare tutti i diritti fondamentali attribuiti da ciascuna delle normative nazionali, spagnola ed italiana, cui egli è legato da vincoli di pari grado e intensità".

Anche alcune recenti pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo vanno nella direzione della eliminazione di ogni discriminazione basata sul sesso nella scelta del cognome (16 febbraio 2005, affaire Unal Tekeli c. Turquie; 24 ottobre 1994, affaire Stjerna c. Finlande; 24 gennaio 1994, affaire Burghartz c. Suisse).

Quanto al diritto comparato, il [dossier](#) del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati offre una panoramica della disciplina applicabile in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna.

### ***Le proposte di legge esaminate nella XVI legislatura***

Le proposte di legge esaminate dalla Commissione giustizia della Camera individuavano regole diverse per l'attribuzione del cognome ai figli, prevedendo in taluni casi l'assunzione del cognome di entrambi i genitori (secondo criteri differenti), in altri del cognome dell'uno o dell'altro genitore.

Il relatore del provvedimento in Commissione ha elaborato un [testo di sintesi](#), del quale la Commissione non ha concluso l'esame. In base a quel testo i figli assumono il cognome di entrambi i genitori. Al figlio legittimo è attribuito il doppio cognome secondo l'ordine concordemente deciso con dichiarazione resa allo stato civile (in mancanza di accordo, vale l'ordine alfabetico); il figlio naturale assume il cognome del genitore che per primo lo ha riconosciuto e, nel caso di riconoscimento contemporaneo, si applica la disciplina prevista per il figlio legittimo. In relazione ai coniugi, il testo stabilisce il **diritto di ogni coniuge alla conservazione del proprio cognome**, da cui deriva che la moglie non dovrebbe più aggiungere al proprio il cognome del marito.

### ***D.P.R. 54/2012 - Modifica del nome e del cognome***

Le procedure per modificare il nome o il cognome sono definite dal [titolo X del DPR n. 396 del 2000](#) che nel corso della legislatura è stato sul punto modificato dal [D.P.R. 54/2012](#).

Originariamente, infatti, gli articoli 84 e seguenti del Regolamento sullo stato civile delineavano un procedimento in tre fasi che coinvolgeva le competenze del Ministero dell'Interno. In particolare, il Titolo X prevedeva: 1) presentazione dell'istanza di modifica del nome o del cognome al prefetto territorialmente competente, che ne cura l'istruttoria. Il prefetto valuta se la questione sia di sua esclusiva competenza (come nel caso di richiesta di cambiamento del cognome che appaia ridicolo o riveli l'origine naturale) trasmettendo, in caso negativo, gli atti al Ministero dell'Interno (competente a decidere sulla richiesta di cambiamento nei casi in cui si renda necessario ponderare l'interesse pubblico con quello privato); 2) acquisizione della documentazione da parte del Ministero che può chiedere integrazioni ovvero inoltrare alla prefettura una relazione ed un decreto provvisorio del quale dovrà essere assicurata pubblicità; 3) decorso il termine per la pubblicità il Ministero dell'interno adotta il decreto finale e lo invia alla prefettura per la registrazione presso gli uffici dello stato civile.

Nel corso degli anni, a seguito della costante crescita delle domande di modifica del cognome, soprattutto legate a richieste di aggiunta del cognome materno al cognome paterno, ha determinato un notevole **allungamento nei tempi della decisione**. Ciò ha indotto il Governo - previa acquisizione dei pareri delle competenti commissioni parlamentari - a semplificare la procedura attribuendo ogni competenza alle prefetture ed evitando il coinvolgimento diretto del Ministero dell'Interno.

Il **Ministero dell'interno**, emanando la **circolare n. 14 del 21/05/2012**, ha non soltanto chiarito la portata innovativa del **DPR 54/2012**, ma ha anche enunciato i principi fondamentali che le prefetture devono seguire per rispondere alle domande, così da garantire un'uniforme applicazione della normativa in tutto il Paese. La circolare interpretativa del Ministero delinea il seguente **procedimento**:

- la **domanda** di cambiamento di nome e/o cognome può essere presentata al prefetto della provincia del luogo di residenza o al prefetto della provincia nella cui circoscrizione è situato l'ufficio dello stato civile dove si trova l'atto di nascita al quale la richiesta si riferisce.
- Se la domanda è relativa a minori, occorre che sia presentata da entrambi i genitori. In caso di comprovati gravi motivi che non consentono la presentazione congiunta, ovvero quando appare evidente l'interesse del minore all'accoglimento della domanda, la medesima può anche essere presentata da un solo genitore. In questo caso si provvederà, sempre, alla notifica del decreto di autorizzazione all'altro genitore che esercita la potestà genitoriale.
- La domanda deve chiaramente indicare le variazioni richieste ed il **richiedente deve obbligatoriamente esporre le ragioni di tale richiesta**. L'indicazione delle ragioni, effettuata dall'istante, assume precipuo rilievo al fine di **valutare la meritevolezza** della richiesta stessa e l'eventuale conflitto con situazioni giuridiche facenti capo a terzi ovvero ancora per verificare che non vi siano esigenze di pubblico interesse che richiedono di rigettare la domanda. Ciò in quanto **«l'istante non ha un diritto soggettivo al cambiamento del nome e/o cognome, trattandosi invece sempre di un provvedimento soggetto a discrezionalità amministrativa»**.

Il Prefetto può assumere le seguenti decisioni:

- se ritiene che la **domanda non sia meritevole di accoglimento**, ne informa per iscritto l'interessato, indicando con precisione i motivi, invitandolo a proporre controdeduzioni. Ricevute le controdeduzioni dell'interessato, o decorso inutilmente il termine assegnato, il Prefetto provvederà ad emettere formale provvedimento di diniego, dettagliatamente motivato ovvero a proseguire nell'iter per l'accoglimento della domanda;

- se il Prefetto ritiene la **domanda meritevole di accoglimento**, emette un decreto con il quale il richiedente viene autorizzato a fare **affiggere per 30giorni un avviso** contenente il sunto della domanda nel comune di residenza attuale e nel comune di nascita; con il decreto di autorizzazione della pubblicazione il Prefetto può anche prescrivere che il richiedente provveda a **notificare a determinate persone il sunto della domanda**. Questa dovrà avvenire quando, dalle motivazioni della domanda ovvero dall'istruttoria effettuata, emerga l'esistenza di terzi che possano avere un interesse contrario all'accoglimento della medesima. Sarà cura dell'istante fornire prova dell'avvenuta esecuzione delle affissioni e della loro durata nonché, se richieste, della esecuzione delle notifiche.

Se la domanda è stata notificata a terzi, questi potranno presentare (con atto notificato al prefetto) **opposizione** entro 30 giorni. Trascorso il termine per la proposizione delle opposizioni il Prefetto, dopo aver accertato la regolarità delle affissioni, la regolarità delle notifiche se richieste, nonché il contenuto delle eventuali opposizioni, provvederà ad emettere, a mezzo decreto, il **provvedimento finale** di concessione o diniego.

Quanto ai criteri che le prefetture dovranno applicare nell'assumere la decisione, la circolare ministeriale ricorda che per costante giurisprudenza l'ordinamento dello stato civile prevede un «**ampio riconoscimento della facoltà di cambiare il proprio cognome**, a fronte del quale la sfera di discrezionalità riservata alla Pubblica Amministrazione deve intendersi circoscritta alla individuazione di puntuali ragioni di pubblico interesse che giustifichino il sacrificio dell'interesse privato del soggetto al cambiamento del proprio cognome, ritenuto anch'esso meritevole di tutela dall'ordinamento» (Consiglio di Stato 26 aprile 2006, n. 2320) e che pertanto «Il **provvedimento** ministeriale **negativo** debba essere specificamente e **congruamente motivato**» (Consiglio di Stato 26 giugno 2002, n. 3533).

Per quanto riguarda le ipotesi più ricorrenti, di richiesta di aggiunta di cognome materno a quello paterno o di sostituzione del cognome materno a quello paterno, la Circolare in particolare afferma che:

- particolare attenzione andrà posta nei casi di sostituzione del cognome paterno con altro cognome, soprattutto se riferito a un minore (in genere cognome del nuovo coniuge o compagno della madre), ove andrà valutato nel concreto l'interesse del minore, nonché l'interesse del padre;
- in tutti i casi riferiti a minori emerge l'esigenza e l'opportunità di acquisire il consenso comunque di entrambi i genitori, a meno che non vi siano peculiari e comprovate circostanze familiari tali da arrecare pregiudizio al minore stesso, quale la decadenza della potestà genitoriale a carico di uno di loro.

L'emanazione del **D.P.R. 54/2012** non ha dunque determinato il venire meno dell'esigenza di un intervento del legislatore in quanto la novella al regolamento sullo stato civile ha esclusivamente interessato un aspetto procedurale del mutamento di cognome. Anche a seguito del DPR resta infatti ferma la disciplina che rimette ad una valutazione amministrativa discrezionale la decisione sulla domanda di mutamento del cognome (anche in caso di richiesta di aggiunta del cognome materno).

### ***Dossier pubblicati***

- Biblioteca, Legislazione straniera, A.C. 36, 960, 1053, 1699 e 1703: L'attribuzione del cognome ai figli nei principali paesi europei, [Nota informativa sintetica n. 10](#), 27 maggio 2009

## Approfondimento: Legge 219/2012 - Riforma della filiazione

Il Parlamento ha approvato la **legge 10 dicembre 2012, n. 219**, che elimina dall'ordinamento le residue distinzioni tra figli legittimi e figli naturali, affermando il principio dell'unicità dello stato giuridico dei figli. In particolare, la legge:

- riforma la materia della filiazione naturale e del relativo riconoscimento, applicando il principio "tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico";
- delega il Governo ad intervenire sulle disposizioni vigenti per eliminare ogni residua discriminazione tra figli legittimi, naturali e adottivi;
- rifinisce le competenze di tribunali ordinari e tribunali dei minorenni in materia di procedimenti di affidamento e mantenimento dei figli;
- detta disposizioni a garanzia del diritto dei figli agli alimenti e al mantenimento.

### **Le novelle al codice civile**

Le principali modifiche al codice civile sono apportate dall'**articolo 1 della legge 219/2012** che:

- interviene sulla disciplina della parentela, novellando l'art. 74 c.c., così da specificare che il vincolo sussiste tra le persone che discendono da un medesimo stipite, indipendentemente dal carattere legittimo o naturale della filiazione (comma 1). La novella – che esclude la parentela nei casi di adozione di persone maggiori di età - è diretta a consentire la creazione di rapporti di parentela tra il figlio naturale e la famiglia del genitore. Con le medesime finalità, il comma 4 dell'art. 1 novella l'art. 258 del codice affermando che il riconoscimento non si limita a produrre effetti per il genitore che l'ha effettuato, ma estende la propria efficacia anche sui parenti del genitore stesso;
- modifica l'art. 250, quinto comma, c.c. temperando il divieto di riconoscimento da parte dei genitori con meno di sedici anni di età con la possibilità per il giudice di autorizzare l'infrescienze, valutate le circostanze e avuto riguardo all'interesse del figlio;
- riformula l'art. 251 c.c., ampliando la possibilità di riconoscimento dei figli incestuosi. La norma, ora rubricata "*Autorizzazione al riconoscimento*", elimina per i genitori il requisito della inconsapevolezza - al momento del concepimento - del legame parentale tra loro esistente nonché la necessità della dichiarazione di nullità del matrimonio da cui deriva l'affinità. Viene precisato che, se il riconoscimento riguarda un minore, l'autorizzazione compete al tribunale dei minorenni (comma 3, v. *infra*);
- Riformula l'art. 276 c.c. in materia di legittimazione passiva alla domanda di dichiarazione giudiziale di paternità naturale (comma 5). La disposizione regola il caso (in precedenza non previsto) in cui, morto il genitore, siano venuti meno anche i suoi eredi, parimenti legittimati passivi rispetto alla domanda. In tale ipotesi, il figlio naturale può proporre l'azione nei confronti di un curatore nominato dal giudice davanti cui il giudizio deve essere promosso;
- riscrive l'art. 315 c.c. affermando il principio ispiratore dell'intero provvedimento, ovvero che "*tutti i figli hanno lo stesso stato giuridico*";
- integra la rubrica del titolo IX del libro I del codice civile, sulla potestà dei genitori, con il richiamo ai diritti e doveri del figlio, facendo riferimento al nuovo art. 315-bis c.c. Si tratta della disposizione che sostituisce il precedente art. 315 ed affianca ai doveri del figlio verso i genitori (rispettare i genitori e contribuire, finché convivente, al mantenimento della famiglia in relazione al proprio reddito e alle proprie capacità), i paralleli diritti: ad essere mantenuto, educato, istruito e assistito moralmente dai genitori, nel rispetto delle sue capacità, delle sue inclinazioni naturali e delle sue

- aspirazioni; a crescere in famiglia ed a mantenere rapporti significativi con i parenti; ad essere ascoltato in tutte le questioni e le procedure che lo riguardano, se ha compiuto i 12 anni o anche in età inferiore, se capace di discernimento;
- introduce nel codice civile l'art. 448-bis, che sottrae i figli dall'adempimento dell'obbligo di prestare gli alimenti nei confronti del genitore decaduto dalla potestà e permette loro di escluderlo, salvo eccezioni, dalla successione;
- abroga le disposizioni sulla legittimazione dei figli naturali e prevede la sostituzione delle parole "figli legittimi" e "figli naturali", ovunque ricorrano nel codice civile, con la parola: "figli".

### **La delega al Governo**

Sempre allo scopo di eliminare ogni discriminazione tra i figli, l'**articolo 2 della legge 219/2012** conferisce una delega al Governo per la modifica delle disposizioni in materia di filiazione e di dichiarazione dello stato di adottabilità. Il termine di esercizio della delega è stabilito in **12 mesi dall'entrata in vigore dalla legge** (comma 1), e dunque entro il 1° gennaio 2014. I numerosi principi e criteri direttivi dettati dal comma 1 per l'esercizio della delega (lettere da a) a p)) prevedono:

- la sostituzione, in tutta la legislazione vigente, dei riferimenti ai figli legittimi e ai figli naturali con i riferimenti ai figli; viene però fatto salvo l'uso delle denominazioni di figli nati nel matrimonio o fuori del matrimonio, in relazione a disposizioni ad essi specificamente relative (lett. a);
- una nuova articolazione e ridefinizione sistematica dei capi del titolo VII del libro primo, la cui rubrica è denominata "Dello stato di figlio"; la risistemazione ha anche finalità di coordinamento con l'abrogazione delle disposizioni sulla legittimazione (lett. b);
- la ridefinizione della disciplina del possesso di stato e della prova della filiazione, prevedendo che la filiazione fuori del matrimonio possa essere giudizialmente accertata con ogni mezzo idoneo (lett. c);
- l'estensione della presunzione di paternità del marito rispetto ai figli comunque nati o concepiti durante il matrimonio e la ridefinizione della disciplina del disconoscimento di paternità nel rispetto dei principi costituzionali (lett. d);
- la modificazione della disciplina del riconoscimento dei figli naturali con l'adeguamento al principio dell'unificazione dello stato di filiazione delle disposizioni sull'inserimento del figlio riconosciuto nella famiglia di uno dei genitori, demandando al giudice la valutazione di compatibilità con i diritti della famiglia legittima; altro principio di delega concerne l'inammissibilità del riconoscimento in tutti i casi in cui il riconoscimento medesimo è in contrasto con lo stato di figlio riconosciuto o giudizialmente dichiarato (lett. e);
- l'abbassamento dell'età del figlio minore, da 16 a 14 anni, ai fini dell'azione di disconoscimento della paternità (art. 244 c.c.), dell'impugnazione del riconoscimento previa autorizzazione giudiziale e nomina di un curatore speciale (art. 264 c.c.) e ai fini del consenso all'azione per la dichiarazione di paternità o maternità esercitata dal genitore o dal tutore (art. 274 c.c.) (lett. f);
- la limitazione dell'imprescrittibilità dell'azione di impugnazione del riconoscimento solo al figlio e l'introduzione di un termine di decadenza per l'esercizio dell'azione da parte degli altri legittimati (lett. g);
- l'unificazione della disciplina sui diritti e i doveri dei genitori nei confronti dei figli nati sia nel matrimonio che fuori del matrimonio (lett. h);
- la disciplina delle modalità di esercizio del diritto all'ascolto del minore che abbia adeguata capacità di discernimento, precisando che, nell'ambito di procedimenti giurisdizionali, ad esso provvede il presidente del tribunale o il giudice delegato (lett. i);

- l'adeguamento della disciplina delle successioni e delle donazioni al principio dell'unificazione dello stato di figlio (lett. l). In merito, per quanto riguarda i giudizi pendenti, il Governo dovrà introdurre una disciplina che assicuri la produzione degli effetti successori nei confronti dei parenti anche per gli aventi causa del figlio naturale premorto o deceduto nel corso del riconoscimento con conseguente estensione delle relative azioni petitorie per il riconoscimento del diritto all'eredità;
- il necessario coordinamento della disciplina del diritto internazionale privato di cui alla [legge 218/1995](#) al principio di unicità dello stato di figlio (lett. m);
- la specificazione della nozione di abbandono morale e materiale del figlio, con riguardo all'irrecuperabilità delle capacità genitoriali, fermo restando che le condizioni di indigenza non possono essere di ostacolo all'esercizio del diritto del minore alla propria famiglia (lett. n);
- la segnalazione ai comuni, da parte dei tribunali dei minori, delle situazioni di indigenza di nuclei familiari che richiedano interventi di sostegno nonché i controlli che lo stesso tribunale effettua sulle situazioni di disagio segnalate agli enti locali (lett. o);
- il diritto dei nonni ovvero la legittimazione degli ascendenti a far valere il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minori (lettera p).

### ***Le nuove competenze del tribunale ordinario***

L'[articolo 3 della legge 219/2012](#) novella l'art. 38 delle **Disposizioni di attuazione del codice civile** sottraendo una serie di procedimenti alla competenza del tribunale dei minorenni. Per effetto del confermato secondo comma dell'art. 38, che vuole attribuiti al tribunale ordinario «i provvedimenti per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria», la sottrazione di competenze al tribunale per i minorenni comporta l'espansione delle competenze del tribunale ordinario.

Il primo comma del nuovo art. 38 **sottrae al tribunale dei minorenni la competenza per i seguenti provvedimenti:**

- amministrazione del fondo in presenza di figli minori in caso di annullamento o scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio (ex art. 171 c.c.);
- divisione dei beni della comunione con eventuale costituzione di usufrutto a favore di uno dei coniugi, negli interessi della prole (ex art. 194, secondo comma, c.c.);
- riconoscimento dei figli naturali (ex art. 250 c.c.);
- affidamento del figlio naturale e suo inserimento nella famiglia legittima (ex art. 252 c.c.);
- provvedimenti in ordine all'assunzione del cognome da parte del figlio naturale (ex art. 262 c.c.);
- decisioni in ordine all'impugnazione del provvedimento di riconoscimento da parte del riconosciuto (ex art. 264 c.c.);
- dichiarazione giudiziale di paternità e maternità naturale rispetto ad un figlio minore (ex art. 269, primo comma);
- provvedimenti in caso di contrasti sull'esercizio della potestà dei genitori (ex art. 316 c.c.);
- decisioni in ordine all'esercizio della potestà sul figlio naturale (ex art. 317-bis c.c.).

La disposizione **conferma la competenza del tribunale per i minorenni** per i provvedimenti in caso di **condotta del genitore pregiudizievole ai figli** (ex art. 333 c.c.), **purché** non sia in corso tra le parti un giudizio di separazione o divorzio o relativo all'esercizio della potestà genitoriale ex art. 316 c.c. In tali casi, infatti «per tutta la durata del processo la competenza [...] spetta al giudice ordinario».

Il secondo comma del nuovo art. 38 attribuisce **ogni restante provvedimento relativo a minori alla competenza del tribunale ordinario** specificando che nei procedimenti in materia di affidamento e di mantenimento dei minori si applicano le disposizioni sui procedimenti in camera di consiglio (ex art. 737 c.p.c.), in quanto compatibili.

Il terzo comma afferma:

- che i provvedimenti da parte dei tribunali (ordinario o dei minorenni) dovranno essere presi in camera di consiglio, sentito il PM;
- che i provvedimenti sono immediatamente esecutivi, a meno che il tribunale non disponga diversamente;
- se il provvedimento è emesso dal Tribunale per i minorenni, il reclamo si propone davanti alla sezione di Corte d'appello per i minorenni.

### **Il confronto tra vecchia e nuova disposizione**

Normativa previgente	<b>Legge 219/2012</b>
Disposizioni di attuazione del Codice civile Art. 38	
Sono di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 84, 90, <b>171, 194, secondo comma 250, 252, 262, 264, 316, 317-bis</b> , 330, 332, 333, 334, 335 e 371, ultimo comma, <b>nonché nel caso di minori dall'articolo 269, primo comma, del codice civile.</b>	Sono di competenza del tribunale per i minorenni i provvedimenti contemplati dagli articoli 84, 90, 330, 332, 333, 334, 335 e 371, ultimo comma, del codice civile. <b>Per i procedimenti di cui all'articolo 333 resta esclusa la competenza del tribunale per i minorenni nell'ipotesi in cui sia in corso, tra le stesse parti, giudizio di separazione o divorzio o giudizio ai sensi dell'articolo 316 del codice civile; in tale ipotesi per tutta la durata del processo la competenza, anche per i provvedimenti contemplati dalle disposizioni richiamate nel primo periodo, spetta al giudice ordinario.</b>
Sono emessi dal tribunale ordinario i provvedimenti per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria.	Sono emessi dal tribunale ordinario i provvedimenti relativi ai minori per i quali non è espressamente stabilita la competenza di una diversa autorità giudiziaria. <b>Nei procedimenti in materia di affidamento e di mantenimento dei minori si applicano, in quanto compatibili, gli articoli 737 e seguenti del codice di procedura civile.</b>
In ogni caso il tribunale provvede in camera di consiglio sentito il pubblico ministero.  Quando il provvedimento è emesso dal tribunale per i minorenni il reclamo si propone davanti alla sezione di corte di appello per i minorenni.	<b>Fermo restando quanto previsto per le azioni di stato, il tribunale competente provvede in ogni caso in camera di consiglio, sentito il pubblico ministero, e i provvedimenti emessi sono immediatamente esecutivi, salvo che il giudice disponga diversamente.</b> Quando il provvedimento è emesso dal tribunale per i minorenni, il reclamo si propone davanti alla sezione di corte di appello per i minorenni

### **Il riconoscimento dei figli incestuosi**

Come detto, **l'articolo 1, comma 3, della legge 219/2012**, novella l'art. 251 del codice civile in tema di riconoscimento dei figli incestuosi.

La nuova previsione codicistica, rubricata *Autorizzazione al riconoscimento*, stabilisce ora che «Il figlio nato da persone, tra le quali esiste un vincolo di parentela in linea retta all'infinito o in linea collaterale nel secondo grado, ovvero un vincolo di affinità in linea retta, può essere riconosciuto previa autorizzazione del giudice avuto riguardo all'interesse del figlio e alla necessità di evitare allo stesso qualsiasi pregiudizio. Il riconoscimento di una persona minore di età è autorizzato dal tribunale per i minorenni».

Su questa disposizione - introdotta nel corso dell'esame del provvedimento in Senato, e confermata nella seconda lettura alla Camera - si è sviluppato un acceso dibattito, per comprendere il quale pare utile descrivere il quadro giuridico in vigore fino all'approvazione della legge.

### ***Il quadro normativo prima della legge 219/2012***

Il codice civile definisce “**figli incestuosi**” come i figli nati da persone tra le quali esiste un vincolo di parentela, anche soltanto naturale, in linea retta all'infinito o in linea collaterale nel secondo grado.

Prima della novella dell'art. 251 c.c., i figli incestuosi **non potevano essere riconosciuti per atto volontario del genitore, benché potessero essere dichiarati giudizialmente figli naturali riconosciuti.**

Ciò a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 494 del 2002, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 278, primo comma, nella parte in cui escludeva che potessero essere compiute indagini sulla paternità o sulla maternità - finalizzate ad ottenere la dichiarazione giudiziale della paternità e della maternità naturale ai sensi dell'art. 269 c.c. - nei casi in cui, a norma dell'art. 251, il riconoscimento dei figli incestuosi è vietato. La Corte ha dunque affermato che il figlio incestuoso può agire per la dichiarazione di maternità o paternità naturale (art. 269, 1° co., c.c.), anche in casi in cui il riconoscimento non è ammesso; peraltro, la Corte costituzionale ha precisato che non vale l'inverso: che, cioè, il riconoscimento sia effettuabile in tutte le ipotesi in cui vi possa essere la dichiarazione giudiziale, mantenendo i limiti al riconoscimento imposti dall'art. 251 c.c.

L'ordinamento ha posto pesanti limitazioni alla riconoscibilità dei figli incestuosi. La ragione può essere rinvenuta sia nella **protezione dell'interesse del figlio** - da un riconoscimento che, per un verso potrebbe indicarne, inequivocabilmente, le origini incestuose, e, per altro verso, costituirebbe il rapporto giuridico parentale con soggetti che, avendo dato luogo ad un'unione tanto riprovevole, hanno, per ciò solo, denunciato inidoneità alla delicata funzione genitoriale - sia nel comminare una **sanzione ai responsabili dell'incesto.**

Una funzione, almeno parzialmente, sanzionatoria sembrerebbe confermata, sebbene non esplicitamente, dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 494 del 2002, con la quale la Consulta, dopo avere dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 278, e, dunque, l'illegittimità della limitazione alla dichiarabilità giudiziale della paternità e della maternità naturale degli incestuosi, non si è spinta ad affermare anche l'illegittimità della non riconoscibilità di tali soggetti: in altri termini, per la Corte i figli incestuosi non possono essere riconosciuti per atto volontario del genitore, benché possano essere dichiarati giudizialmente figli naturali riconosciuti.

La sentenza della Corte costituzionale è stata accolta con favore dalla **dottrina** che ha peraltro rilevato come la distinzione individuata dal Giudice delle leggi, tra la dichiarazione giudiziale di paternità e maternità, quale atto emesso nell'interesse del figlio, e il riconoscimento, che, viceversa, risponderebbe ad un interesse del genitore, sarebbe scorretta, poiché il riconoscimento, benché atto del genitore, ugualmente realizzerebbe un interesse del figlio all'accertamento formale del suo stato, e si è, pertanto, auspicato un definitivo intervento della Consulta, che dichiari l'illegittimità costituzionale anche dell'articolo 251.

Cfr. in merito C.M. Bianca, *La Corte costituzionale ha rimosso il divieto di indagini sulla paternità e maternità di cui all'art. 278, comma 1, c.c. (ma i figli irrisconoscibili rimangono)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, fasc. 6, pagg. 4068-4074; G. Di Lorenzo, *La dichiarazione giudiziale di paternità e maternità naturale dei figli nati da rapporto incestuoso*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, fasc. 1, pagg. 446-457; G. Ferrando, *La condizione dei figli incestuosi: la Corte costituzionale compie il primo passo*, in *Famiglia*, 2003, fasc. 3, pagg. 848-856, pt. 2; Id., *I diritti negati dei figli incestuosi*, in *Studi in onore di Cesare Massimo Bianca*, Milano, 2006, 222; Ambanelli, *La filiazione non riconoscibile*, in *Tratt. Bonilini, Cattaneo, III, Filiazione e adozione*, 2a ed., Torino, 2007, p. 236.

Per il combinato disposto degli articoli 251 e 278 del codice civile, il **riconoscimento** del figlio incestuoso è **autorizzabile** solo nelle **ipotesi tassativamente elencate** dall'articolo 251 del codice civile.

In base all'art. 35 delle disposizioni di attuazione del codice civile, il riconoscimento è autorizzato dal **tribunale per i minorenni** se il figlio da riconoscere è minore.

Il figlio incestuoso **può agire per ottenere il mantenimento, l'educazione e l'istruzione, o, se maggiorenne, gli alimenti** (art. 279), e, in caso di morte del genitore, **partecipa alla sua successione** (artt. 580 e 594).

#### ***La novella dell'art. 251 c.c.***

Il nuovo **art. 251 c.c.** amplia la possibilità di riconoscimento dei figli incestuosi. La norma, ora rubricata "*Autorizzazione al riconoscimento*", elimina, per i genitori, il requisito della inconsapevolezza - al momento del concepimento - del legame parentale tra loro esistente nonché la necessità della dichiarazione di nullità del matrimonio da cui deriva l'affinità. **La riforma ribalta la situazione precedente, consentendo il riconoscimento in generale purché questo soddisfi l'interesse del minore**, la cui valutazione è sempre affidata al giudice.

La disposizione precisa che se il riconoscimento riguarda un minore l'autorizzazione compete al tribunale dei minorenni (come peraltro già affermato dall'art. 35 delle disposizioni di attuazione del codice civile).

#### ***Dossier pubblicati***

- Revisione della normativa in materia di filiazione AA.C. 2519, 3184, 3247, 3915 - [Schede di lettura](#) (1° febbraio 2011)

- Riconoscimento e successione ereditaria dei figli naturali - A.C. 2519 - [Elementi per l'istruttoria legislativa](#) (27 gennaio 2010)
- Revisione della normativa in materia di filiazione AA.C. 2519 e abb.-A - [Elementi per l'esame in Assemblea](#) (27 giugno 2011)
- Revisione della normativa in materia di filiazione AA.C. 2519 e abb.-B - [Elementi per l'istruttoria legislativa](#) (19 giugno 2012)

## I fondi per le politiche sociali

*I fondi destinati a finalità di carattere sociale rappresentano uno strumento indispensabile della politica socio-assistenziale del nostro Paese. Nel corso della XVI Legislatura si è registrata una diminuzione delle risorse stanziare dalle manovre finanziarie annuali per i fondi dedicati al welfare, con conseguente riduzione della spesa sociale dei livelli decentrati di governo*

### **Fondo nazionale per le politiche sociali**

Nei Fondi nazionali dedicati all'**assistenza sociale** devono essere ricompresi anche il Fondo nazionale per le politiche per la famiglia, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza e il Fondo nazionale per le politiche giovanili, dei quali si dà conto nelle sezioni dedicate a **Misure a sostegno della famiglia** e **Politiche giovanili**. Per una trattazione unitaria si rinvia alla **Scheda di approfondimento sui Fondi per le politiche sociali**.

Nel **Fondo nazionale per le politiche sociali** (FNPS), istituito dalla **legge 449/1997 (legge finanziaria per il 1998)**, sono contenute le risorse che lo Stato stanziava annualmente con la legge finanziaria per la promozione e il raggiungimento degli obiettivi di politica sociale. La legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (**legge 328/2000**) ha delineato un sistema articolato di Piani Sociali Regionali e Piani Sociali di Zona che descrivono, per ciascun territorio, una rete integrata di servizi sociali e socio-sanitari finanziati attraverso il FNPS. Alcuni recenti provvedimenti normativi hanno ridotto gli interventi finanziati a valere sul Fondo. In particolare, le risorse del **Fondo per l'infanzia e l'adolescenza** – istituito dalla **legge 285/1997** – inizialmente allocate nel FNPS, a decorrere dall'anno 2008 sono determinate dalla legge finanziaria, limitatamente alle risorse destinate al finanziamento degli interventi nei 15 Comuni riservatari indicati dalla legge istitutiva. Le rimanenti risorse del Fondo nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza confluiscono indistintamente nel FNPS. Per quanto riguarda le somme destinate al finanziamento degli interventi costituenti i **diritti soggettivi** (assegno al nucleo familiare con tre figli minori, per la maternità, agevolazioni disabili e lavoratori talassemici), la legge finanziaria per il 2010 ha disposto che siano finanziati attraverso appositi capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Le risorse del FNPS, ripartite annualmente fra le regioni, le province autonome, i comuni e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, sono assegnate con decreto interministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del MEF.

La legge di stabilità per il **2011 (legge 220/2010)** ha stanziato per le politiche sociali 273,8 milioni di euro, da ripartirsi tra le regioni e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Con **Decreto Interministeriale del 17 giugno 2011**, sono stati ripartiti **218 milioni di euro**, di cui 39,5 milioni di euro al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La legge di stabilità **2012 (legge 183/2011)** ha destinato al FNPS **69,954 milioni di euro**. Il **decreto 16 novembre 2012** ha ripartito le risorse finanziarie realmente afferenti al Fondo, ammontanti ad euro **42.908.611**, destinando euro 32.033.310 al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Infine la **legge di stabilità 2013 (legge 228/2012)**, all'articolo 1, **comma 271, incrementa di 300 milioni di euro per l'anno 2013** lo stanziamento del FNPS. Conseguentemente, il capitolo di bilancio (3671) del Fondo, allocato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è dotato di **344.178.000 euro** per il 2013.

## **Fondo nazionale per le non autosufficienze**

Il Fondo per le non autosufficienze è stato **istituito dall'art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007)** presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Le risorse sono finalizzate alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria e sono aggiuntive rispetto alle risorse già destinate alle prestazioni e ai servizi a favore delle persone non autosufficienti da parte delle Regioni, nonché da parte delle autonomie locali. **Nel 2010, le risorse assegnate** al Fondo, ripartite con **decreto**, erano pari a **400 milioni di euro**. Per il 2011, il **Decreto interministeriale 11 novembre 2011** ha assegnato al Fondo risorse per **100 milioni di euro**, stanziati dall'**art. 1, comma 40, della legge 220/2010 (legge di stabilità 2011)**, finalizzate fra l'altro ad interventi integrati socio-sanitari per i malati di sclerosi laterale amiotrofica (SLA). Successivamente, il **decreto legge 95/2012**, all'articolo 23, comma 8, ha previsto che una quota del Fondo di finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, da definire con D.P.C.M., fosse destinata al finanziamento del Fondo per le non autosufficienze, in particolare per il sostegno dell'assistenza domiciliare di persone gravemente non autosufficienti, inclusi i malati di SLA. Il D.P.C.M non è mai stato emanato e il Fondo di interventi urgenti e indifferibili, in conseguenza di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 264, della **legge di stabilità 2013 (legge 228/2012)**, è stato interamente definanziato. In ultimo, la **legge di stabilità 2013**, al comma 151, **autorizza** la spesa di **275 milioni di euro per l'anno 2013**, per gli **interventi** di pertinenza del **Fondo per le non autosufficienze**, ivi inclusi quelli a sostegno delle persone affette da SLA. **Ulteriori 40 milioni** confluiranno nel Fondo, dai risparmi attesi dal piano straordinario di verifiche INPS sulle invalidità.

## **Fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti - Carta acquisti**

La carta acquisti, o *social card*, è stata istituita dall'**articolo 81, comma 29, del decreto legge 112/2008** che ha disposto la creazione di un **Fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti**. Il **Decreto interdipartimentale 16 settembre 2008** ha individuato i titolari e l'ammontare del beneficio unitario nonché le modalità di fruizione dello stesso, prevedendo la stipula di convenzioni tra i ministeri interessati ed il settore privato. In base a tali criteri, la Carta acquisti viene concessa, con onere a carico dello Stato, ai richiedenti residenti con cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico, ovvero ai cittadini nella fascia di bisogno assoluto, di età uguale o superiore ai 65 anni o con bambini di età inferiore ai tre anni. La Carta, utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare e sanitaria e per il pagamento delle spese energetiche, vale 40 euro al mese e viene caricata ogni due mesi con 80 euro, sulla base degli stanziamenti disponibili. In ultimo, l'**articolo 60 del decreto-legge 5/2012** ha dato avvio a una fase di **sperimentazione** della Carta, della durata **non superiore ai dodici mesi nei comuni con più di 250.000 abitanti**, sottolineando l'obiettivo di utilizzare la carta acquisti come strumento di contrasto alla povertà assoluta tra le fasce della popolazione in condizione di maggiore bisogno. Per le risorse necessarie alla sperimentazione si è provveduto, nel limite massimo di 50 milioni di euro. Le modalità attuative, sono determinate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il MEF. Il decreto, varato l'11 gennaio 2013 e in attesa di pubblicazione sulla G.U., **identifica fra l'altro i nuovi criteri di identificazione dei beneficiari, per il tramite dei Comuni**, con riferimento ai **cittadini italiani e di altri Stati dell'Unione europea ovvero ai cittadini di Stati esteri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo** e l'ammontare della disponibilità sulle singole carte acquisto, in funzione del nucleo familiare.

## ***Approfondimenti***

- L'assistenza sociale
- Fondi per le politiche sociali
- Asili nido e servizi socio-educativi per la prima infanzia
- La non autosufficienza
- Welfare locale
- Politica regionale di sviluppo - Piano azione coesione

## ***Documenti e risorse web***

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali
- L'assistenza all'anziano
- Decreti di riparto 2005-2011
- Segreteria della Conferenza delle Regioni - Le risorse finanziarie del Fondo nazionale politiche sociali 2004-2011 e Fondo per le non autosufficienze
- Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti: Prospettive, risorse e gradualità degli interventi
- Rapporto sulla non autosufficienza in Italia

## Approfondimento: L'assistenza sociale

### **Premessa**

Il sistema di protezione sociale italiano, articolato nei settori della previdenza, dell'assistenza e della sanità, è governato dall'azione di diversi livelli di governo secondo le competenze che la legge assegna a ciascuno.

La presente analisi si concentra sugli aspetti di natura legislativa, economica e sociale del solo settore assistenziale, inteso come complesso degli interventi previsti, per gli anziani, i disabili, i minori, le famiglie, gli emarginati, le persone dipendenti da alcol o sostanze stupefacenti, gli immigrati e la riabilitazione.

Per **servizi sociali**, generalmente, s'identificano le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, con esclusione di quanto assicurato dal sistema previdenziale statale (INPS), per le varie indennità di invalidità civile, per i non vedenti e i non udenti, e dal sistema sanitario.

All'indomani dell'intervento costituzionale del 2001 (**L.3/2001**), con cui è stato modificato il **Titolo V, parte II, della Costituzione** (nello specifico, l'**articolo 117 della Costituzione**), alle Regioni sono assegnate le competenze residuali e concorrenti, rispettivamente, per le materie dei servizi sociali e della sanità, nel rispetto della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), quale competenza esclusiva e trasversale assegnata allo Stato (**articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione**), idonea ad investire una pluralità di materie, ed intesa a determinare gli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (**sentenza Cost. 50/2008**).

Da ciò consegue che lo Stato, quando alla Regione spetta la competenza legislativa residuale, come avviene per i servizi sociali, non ha alcuna competenza legislativa, ad esclusione della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che tuttavia devono essere stabiliti in accordo con le autonomie territoriali. Infatti, detta peculiare competenza comporta "una forte incidenza sull'esercizio delle competenze legislative ed amministrative delle regioni" (**sentenza Cost. 8/2011 e sentenza 88/2003**), tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione, salvo che ricorrano ipotesi eccezionali, in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) "non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana", tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (**sentenza Cost.10/2010**, a proposito dell'istituzione della social card). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha spesso predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'intesa) a salvaguardia delle competenze di queste (**sentenza Cost. 297/2012**).

Come per altri settori di intervento delle politiche legislative di natura concorrente e residuale, anche per i servizi sociali, il finanziamento previsto dalla legge incontra un preciso limite che il legislatore statale deve rispettare sulla modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie territoriali. Non sono, infatti, consentiti finanziamenti a

destinazione vincolata in materie di competenza regionale concorrente ovvero residuale, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza (**sentenza Cost. 423/2004**).

Quelle citate sono solo alcune delle sentenze che nel tempo la Corte Costituzionale ha pronunciato, al fine di ristabilire gli equilibri tra i diversi poteri dello Stato in materia assistenziale; a sottolineare, con troppa evidenza, proprio all'indomani della riforma del **Titolo V della Costituzione**, una perdurante "difficoltà" dello Stato e della Regione a legiferare sulla materia rimanendo nei propri ambiti, senza travalicare le altrui competenze, che tuttavia risultano ancora troppo poco definite, soprattutto, per la perdurante assenza della previsione dei livelli essenziali a livello statale.

### ***I servizi sociali***

In Italia, i **servizi sociali** per il sostegno delle persone bisognose sono realizzati attraverso un complesso di normative nazionali, regionali e comunali, e rivestono le forme della prestazione economica e/o del servizio alla persona, finanziati, principalmente, dalla fiscalità generale (Ferrera M., *Le politiche sociali*, il Mulino, 2006, Bologna).

Per **servizi sociali**, si intendono, ai sensi dell'**art. 128 del D.Lgs. 112/1998**, tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia.

L'accesso agli interventi assistenziali, pur avendo, come per le prestazioni sanitarie, un carattere di universalità (**art. 2 L. 328/2000**), appaiono, generalmente, condizionati da una scala di accesso che presenta due elementi necessari: il bisogno fisico e la scarsità economica per provvedervi.

Il diritto alle prestazioni sociali, in particolare nella forma agevolata, e/o ai servizi di pubblica utilità, è subordinato alla verifica degli enti erogatori (Stato, Regioni e Comuni), secondo parametri anagrafici ed economici (reddito della singola persona, indicatore della situazione economica (ISE) e indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) – che permettono di valutare in maniera sintetica le condizioni economiche del nucleo familiare).

**L'ISEE** è lo strumento introdotto dall'**art. 1 del D.Lgs. 109/98** per l'accesso alle seguenti prestazioni socio-assistenziali:

#### **nazionali**

- Carta Acquisti (cd. *Social Card*)
- Assegno per nuclei familiari con almeno tre figli minori
- Assegno di maternità per le madri prive di altra garanzia assicurativa
- Fornitura gratuita o semigratuita dei libri di testo
- Erogazione borse di studio (ex **L. n. 62/2000**)
- Prestazioni del diritto allo studio universitario
- Tariffa sociale per il servizio di distribuzione e vendita dell'energia elettrica (bonus elettrico)
- Agevolazione per il canone telefonico

## locali

- Asili nido e altri servizi socio-educativi per l'infanzia
- Mense scolastiche
- Servizi socio-sanitari domiciliari
- Servizi socio-sanitari diurni, residenziali, etc.
- Altre prestazioni economiche assistenziali (ad es. reddito di cittadinanza, minimo vitale, assistenza straordinaria).

I beneficiari ISEE non vanno comunque identificati con le famiglie in condizione di bisogno economico, essendo l'ISEE usato anche per stabilire la compartecipazione al costo di servizi destinati non solo ai più poveri (si pensi alle prestazioni per il diritto allo studio universitario o agli asili nido) ed escluso invece per il diritto agli assegni sociali, destinati alle persone in povertà, o per altre prestazioni economiche fornite dallo Stato: integrazione al minimo, maggiorazione sociale delle pensioni, assegno e pensione sociale, altre prestazioni previdenziali, pensione e assegno di invalidità civile, indennità di accompagnamento e assimilate.

Durante la **XVI legislatura** è stato esaminato e non concluso un disegno di legge (A.C. **4566**) recante la delega legislativa al Governo per la  **riforma fiscale e assistenziale**.

La riforma della materia socio-assistenziale si poneva l'obiettivo di riqualificare e riordinare la relativa spesa, al fine di superare le sovrapposizioni e le duplicazioni di servizi e prestazioni, che rendono poco efficace e antieconomico il sistema, anche in conseguenza del fatto che la spesa per i servizi sociali è frammentata tra diversi soggetti concorrenti fra loro che gestiscono quote diverse di risorse suddivise tra il servizio sanitario nazionale, l'INPS e i comuni. In tale quadro, si prevedeva:

- la riqualificazione e integrazione delle prestazioni socio-assistenziali in favore dei soggetti autenticamente bisognosi
- il trasferimento ai livelli di governo più prossimi ai cittadini delle funzioni compatibili con i principi di efficacia ed adeguatezza e la promozione dell'offerta sussidiaria di servizi da parte delle famiglie e delle organizzazioni con finalità sociale
- **la ridefinizione degli indicatori (ISEE)** volti ad individuare la reale situazione economica dei singoli cittadini, con particolare attenzione ai nuclei familiari
- l'armonizzazione dei diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno, evitando duplicazioni di servizi e responsabilizzando tutti i livelli di governo
- l'istituzione di un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza, da ripartire tra le regioni sulla base di parametri legati alla popolazione, all'età anagrafica e ad alcuni fattori ambientali
- il trasferimento ai comuni, singoli e associati, del servizio relativo alla carta acquisti, per il tramite delle organizzazioni non profittevoli

I risparmi dall'attuazione della legge di delega sarebbero stati quantificati non inferiori a 4 miliardi per l'anno 2013 ed a 20 miliardi annui a decorrere dall'anno 2014.

Non essendo stata approvata la legge delega, alcune misure sono state adottate con provvedimenti d'urgenza. L'**art. 5 del D.L. 201/2011** ha stabilito l'introduzione dell'ISEE, per la concessione di agevolazioni fiscali e benefici assistenziali, e la modifica delle modalità di determinazione e dei campi di applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), attraverso l'adozione di uno schema di regolamento del Governo, che non è stato emanato a causa del mancato raggiungimento dell'intesa in Conferenza

Unificata, prevista successivamente alla [sentenza della Corte Costituzionale 297/2012](#).

Il nuovo ISEE avrebbe incluso nel reddito somme fiscalmente esenti, valorizzato di più il valore del patrimonio, introdotto il concetto di carico familiare, articolato i benefici concessi e rafforzato il sistema dei controlli ([Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rapporto ISEE, Quaderni della ricerca sociale n.20, 2012, Roma](#)).

### ***I livelli di governo***

Il sistema istituzionale degli interventi assistenziali è articolato in più livelli di governo; affida l'erogazione delle prestazioni ad una molteplicità di soggetti pubblici e privati; prevede una pluralità di fonti di finanziamento; impone il coordinamento degli interventi assistenziali tra politiche sanitarie e politiche sociali.

In particolare, **i livelli di governo**, come disegnati dalla legge quadro [L. 328/2000](#) sul sistema integrato di interventi e servizi sociali, risultano essere tre: **Stato, Regione e Comune**.

La [legge 328/2000](#) è stata emanata con lo scopo di avviare una complessiva riorganizzazione del sistema dei servizi sociali e sanitari, orientandoli verso un processo di progressiva integrazione e partecipazione di tutti i soggetti presenti sul territorio. Il comune ha il compito istituzionale, attraverso la programmazione prevista dal Piano di Zona, di garantire la rete dell'offerta sociale e l'attuazione dell'integrazione tra la programmazione sociale e la programmazione sociosanitaria. In tale perimetro altri soggetti sono chiamati ad intervenire: le Regioni, che dettano gli indirizzi della programmazione ed erogano servizi sociosanitari attraverso le ASL; le Province, che possono partecipare al finanziamento dei Piani di Zona; lo Stato, che determina i fondi nazionali destinati alle politiche sociali di anno in anno. Dal punto di vista dell'offerta di servizi sociali e socio-sanitari, entrano in gioco anche i produttori privati *profit* e *no profit*, ai quali spesso Comuni e ASL esternalizzano tali servizi ([La programmazione sociale e sociosanitaria nelle reti interistituzionali: il caso Regione Lombardia, Oasi 2012, Cergas-Bocconi, Milano](#)).

Dopo **la riforma costituzionale del 2001 (L. 3/2001)**, l'assistenza sociale è diventata una competenza residuale disciplinata dalle Regioni e amministrata dal Comune. Allo **Stato** rimane la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali ([art. 117, secondo comma, lettera m\), Cost.](#)), che devono essere emanati con modalità partecipative.

L'esigenza di adeguare l'ordinamento al nuovo assetto costituzionale è stata evidentemente alla base dell'approvazione dell'[art. 46, comma 3, della L. 289/2002](#), che, al fine di predisporre uno strumento per l'adozione dei **livelli essenziali** delle prestazioni nella materia dei servizi sociali, ha disciplinato *ex novola* **procedura per la loro approvazione**, indicando i vincoli posti dalla finanza pubblica, il potere di proposta rimesso al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e **l'intesa con la Conferenza unificata**. E' stata così riformata la precedente regolamentazione prevista dalla [L. 328/2000](#), dal momento che la natura della nuova competenza regionale, di tipo residuale e non più concorrente, risultava incompatibile con la previsione di un piano statale nazionale e con l'indicazione da parte dello Stato di principi ed obiettivi di politica sociale, nonché delle caratteristiche e dei requisiti delle prestazioni sociali comprese nei livelli essenziali ([sentenza Cost. 296/2012](#)).

Lo **Stato** svolge, attraverso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, una funzione

informativa sulle politiche sociali e, con la collaborazione della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, presenta al Parlamento una Relazione sull'andamento del fenomeno dell'esclusione sociale, (**Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Commissione di indagine sull'esclusione sociale (CIES), Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale - Anno 2011, Roma**).

Allo Stato spetta altresì la definizione e la ripartizione di diversi Fondi speciali, come il Fondo nazionale per le politiche sociali, il Fondo per le politiche della famiglia, il Fondo per le non autosufficienze, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Fondo per le politiche giovanili, nonché l'erogazione di pensioni e assegni sociali ed indennità assistenziali varie per gli invalidi civili, sordi e ciechi civili.

Le **Regioni** disciplinano con proprie leggi, i principi, gli indirizzi, l'organizzazione e l'erogazione, tramite i comuni, dei seguenti beni e servizi sociali:

1. servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e ai nuclei familiari
2. servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari
3. assistenza domiciliare
4. strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali
5. centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario

La Regione, oltre a ripartire i finanziamenti statali agli enti locali, programma nel **Piano sociale** gli obiettivi di settore. Alcune Regioni presentano un **Piano** di tipo **socio-sanitario** dove sono previsti programmi sanitari, sociali e socio-sanitari (ad es. Basilicata, Emilia Romagna, Toscana).

**Le prestazioni socio-sanitarie** si distinguono, come indicato dal **D.P.C.M. 14 febbraio 2001**, in prestazioni sanitarie a rilevanza sociale, erogate contestualmente ad interventi sociali, finalizzate al contenimento di esiti degenerativi, a carico dell'Azienda sanitaria locale; prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, finalizzate a sostenere la persona disabile o emarginata la cui condizione potrebbe avere esiti negativi sulla salute, a carico del Comune o del cittadino; prestazioni socio-sanitarie integrate per le aree materno infantile, disabili, anziani e non autosufficienti, dipendenze, patologie psichiatriche e da HIV, pazienti terminali, a carico delle ASL, garantite nell'**allegato 1 C del D.P.C.M. 29 novembre 2001** sui livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA).

Ai **Comuni**, che sono titolari della gestione, esercitata singolarmente o in forma associata, degli interventi e dei servizi socio-assistenziali, spetta la definizione del **piano di zona**, a cui partecipano soggetti istituzionali, terzo settore e, per gli interventi socio-sanitari, ASL, per individuare:

- la programmazione e la realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete
- l'erogazione dei servizi e delle prestazioni economiche
- le autorizzazioni e gli accreditamenti degli enti erogatori e la vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica e privata

### ***I livelli essenziali***

I **Livelli essenziali dei diritti sociali**, definiti in diversi modi, livelli essenziali delle prestazioni (LEP), livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) o livelli essenziali di assistenza sociale (LIVEAS), sono l'insieme degli interventi, dei servizi e delle risorse

impegnate per la loro attuazione, inquadrati dall'**art. 22, comma 2, della L. 328/2000**, nel seguente modo:

- misure di sostegno alla povertà
- misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio
- interventi di sostegno ai minori e ai nuclei familiari anche attraverso l'affido e l'accoglienza in strutture comunitarie
- misure per sostenere le responsabilità familiari
- misure di sostegno alle donne in difficoltà
- interventi per l'integrazione sociale delle persone disabili, ivi compreso la dotazione di centri socio-riabilitativi, di comunità alloggio e di accoglienza
- interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, nonché la socializzazione e l'accoglienza presso strutture residenziali e semiresidenziali
- prestazioni socio-educative per soggetti dipendenti
- informazione e consulenza alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e l'auto aiuto

L'identificazione dei livelli essenziali tiene conto anche di quanto indicato nell'**allegato 1 C del D.P.C.M. 29 novembre 2001**, che definisce i livelli essenziali sanitari (LEA), in cui sono elencate le prestazioni socio-sanitarie, ovvero otto specifiche prestazioni nelle quali la componente sanitaria e quella sociale non risultano operativamente distinguibili e per le quali si è convenuta una percentuale di costo attribuibile al SSN e all'utente o al Comune

Esse sono:

1. assistenza programmata a domicilio (Adp) per le prestazioni di aiuto infermieristico e assistenza tutelare alla persona e assistenza domiciliare integrata (Adi) per prestazioni sociosanitarie;
2. attività sanitaria e sociosanitaria nell'ambito di programmi riabilitativi a favore di disabili fisici, psichici e sensoriali, per le prestazioni diagnostiche, terapeutiche e socio-riabilitative in regime semiresidenziale per disabili gravi;
3. attività sanitaria e sociosanitaria nell'ambito di programmi riabilitativi a favore di anziani, per le prestazioni terapeutiche, di recupero e mantenimento funzionale delle abilità per non autosufficienti in regime semiresidenziale, ivi compresi interventi di sollievo;
4. attività sanitaria e sociosanitaria nell'ambito di programmi riabilitativi a favore di persone con problemi psichiatrici e/o delle famiglie, per le prestazioni terapeutiche e socio-riabilitative in strutture a bassa intensità assistenziale;
5. attività sanitaria e sociosanitaria nell'ambito di programmi riabilitativi a favore di disabili fisici, psichici e sensoriali, per le prestazioni terapeutiche e socio-riabilitative in regime residenziale per disabili gravi;
6. attività sanitaria e sociosanitaria nell'ambito di programmi riabilitativi a favore di disabili fisici, psichici e sensoriali, per le prestazioni terapeutiche e socio-riabilitative in regime residenziale per disabili privi del sostegno familiare;
7. attività sanitaria e sociosanitaria nell'ambito di programmi riabilitativi a favore di anziani, per le prestazioni terapeutiche, di recupero e mantenimento funzionale delle abilità per non autosufficienti in regime residenziale, ivi compresi interventi di sollievo;
8. attività sanitaria e sociosanitaria nell'ambito di programmi riabilitativi a favore di persone affette da Aids, per le prestazioni di cura e riabilitazione e trattamenti farmacologici nella fase di lungoassistenza in regime residenziale.

In definitiva, per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, lo Stato ha indicato i seguenti principi:

- le aree d'intervento (art. 22 della L. 328/2000)
- l'ambito territoriale
- i limiti delle risorse rese disponibili dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali
- l'erogazione di prestazioni sociali a favore di particolari soggetti bisognosi

Diverse Regioni hanno individuato i livelli essenziali delle prestazioni sociali, seguendo lo schema proposto nel **comma 4 dell'art. 22 della L. 328/2000**, all'interno delle seguenti aree:

- Servizio sociale professionale
- Assistenza domiciliare
- Assistenza semiresidenziale
- Assistenza residenziale
- Pronto intervento sociale

Nella definizione dei livelli essenziali pesa la **mancata realizzazione del sistema informativo dei servizi sociali (SISS)** previsto dalla **L. 328/2000 (Pesaresi F., La normativa statale e regionale sui livelli essenziali, Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni, a cura di E. Ranci Ortigliosa in Prospettive Sociali e Sanitarie, 2008)**; in particolare, i limiti dell'informazione disponibile sui servizi sociali sono rappresentati dalla scarsa quantità e qualità dei dati, che, tuttavia, quando esistono, sono difficilmente raccordabili gli uni con gli altri. Tale osservazione riguarda principalmente le informazioni disponibili a livello di comuni e regioni, raccolte molto spesso con definizioni e metodologie non comparabili. Un dato per tutti è l'assenza di una scheda di dimissioni dei ricoveri per le residenze sociali e sanitarie, come invece esiste per l'ospedalizzazione con la scheda di dimissione ospedaliera (SDO) (**Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, L'informazione statistica sull'assistenza agli anziani in Italia, Rapporto di indagine 2005, Roma**).

Nella **sanità**, la corretta progettazione e sviluppo del NSIS, il nuovo sistema informativo sanitario, che fornisce un patrimonio informativo e strumenti di lettura integrata dei dati sanitari, ha richiesto la disponibilità di un linguaggio comune che consentisse l'interscambio tra il sistema informativo e i sistemi sanitari regionali. Il NSIS rappresenta la più importante banca dati a livello nazionale a supporto della programmazione sanitaria nazionale e regionale.

Ulteriori fonti informative sono, ad esempio, la SDO, i modelli di rilevazione delle attività gestionali ed economiche di Asl e aziende ospedaliere, e il Programma nazionale esiti, che contiene la valutazione delle attività di assistenza di tutti gli ospedali italiani, pubblici e privati accreditati.

Il controllo sull'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse nel Servizio Sanitario Nazionale è inoltre assicurato da tre organi: il Comitato Livelli Essenziali Assistenza, il Tavolo di verifica degli adempimenti e la Struttura tecnica di monitoraggio (STEM).

### ***Il sistema di finanziamento***

Le **risorse** per le **politiche sociali** provengono da un finanziamento plurimo dei tre livelli di governo (Stato, Regioni e Comuni), secondo dotazioni finanziarie presenti nei rispettivi bilanci.

All'indomani della riforma del 2001, non sono, tuttavia, più ritenuti ammissibili finanziamenti statali a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale (**sentenza Cost. 423/2004**).

Rileva sottolineare, però, che lo Stato è legittimato ad intervenire con legge e con i suddetti fondi speciali, al fine di risolvere situazioni di estremo disagio nazionali, come è stato fatto con l'istituzione della *Social Card* nel 2008.

Tale prerogativa dello Stato è insita, come già detto, nella competenza - esclusiva e trasversale - di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sul territorio nazionale (**art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.**), allo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei medesimi diritti, tutelati dalla stessa Costituzione, per cui lo Stato è obbligato a predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle, soprattutto, quando ciò sia reso imprescindibile, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa (**sentenza Cost. 10/2010**).

La Corte costituzionale osserva, altresì, rilevando la "debolezza" intrinseca del nostro sistema di assistenza sociale, che una *normativa posta a protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana*, qual è quella oggetto delle disposizioni impugnate, benché incida sulla materia dei servizi sociali e di assistenza di competenza residuale regionale, *deve essere ricostruita* anche alla luce dei principi fondamentali degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost., dell'**art. 38 Cost.** e dell'art. 117, secondo comma, lettera m).

Le fonti di finanziamento (**Conti economici della protezione sociale - Annuario statistico italiano 2012, Roma, ISTAT 2012**) della protezione sociale (nel 2011 471,9 miliardi per sanità, previdenza e assistenza), per prestazioni in denaro e in natura, derivano principalmente da contributi sociali (52,9 per cento) e dalla fiscalità generale (46,2 per cento).

Lo **Stato** interviene con prestazioni in denaro fornite dagli enti previdenziali, in particolare dall'INPS.

Le **Regioni** svolgono principalmente funzioni legislative, stabiliscono principi e indirizzi, e coordinano interventi sul territorio da parte degli enti locali, a cui ripartiscono le risorse del Fondo sociale regionale, costituito da stanziamenti provenienti dai fondi speciali statali, integrati da stanziamenti di bilancio regionale. Le regioni possono, altresì, intervenire direttamente, con i *voucher*, i *bonus* famiglia, gli assegni di cura, i buoni socio-sanitari.

I **Comuni** svolgono le funzioni amministrative attuative dei servizi sociali e ricevono risorse dalle Regioni e dallo Stato (trasferimenti diretti e vincolati, come quelli della **L. 285/1997**, Fondo per l'infanzia e l'adolescenza), integrate da propri stanziamenti di bilancio.

A tali finanziamenti si aggiungono i Fondi strutturali europei, che costituiscono gli strumenti finanziari della politica regionale dell'Unione europea, per rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dei paesi aderenti EU, riducendo le disparità di sviluppo, come il Fondo sociale europeo (Fse), che ha il compito di prevenire e combattere la disoccupazione, migliorare il funzionamento del mercato del lavoro e investire nelle risorse umane, e il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (Fesr), che contribuisce al potenziamento della coesione economica e sociale, attraverso un sostegno allo sviluppo e l'organizzazione strutturale delle economie regionali.

Al finanziamento dei servizi sociali contribuisce la partecipazione dell'utenza privata, con il

pagamento delle rette previste per gli asili nido o per le residenze assistite degli anziani.

Complessivamente, le risorse indicate realizzano gli obiettivi dei piani di zona, adottati secondo gli indirizzi dei piani regionali, come previsto dalla [L. 328/2000](#).

Gli interventi di assistenza economica sono diretti a singoli e nuclei familiari che non dispongono di risorse sufficienti a garantire il soddisfacimento dei bisogni fondamentali o sono in temporanea situazione di emergenza.

### ***Le prestazioni sociali***

L'**INPS** gestisce e fornisce le maggiori prestazioni sociali in denaro a livello nazionale. La parte più consistente è costituita dalle prestazioni pensionistiche, che a loro volta possono essere articolate in **prestazioni previdenziali** (prestazioni per le quali vi è una contribuzione per il finanziamento da parte dei datori di lavoro e dei lavoratori) e **prestazioni assistenziali** (pensioni, assegni e indennità varie ai minorati civili e di guerra), che non prevedono un finanziamento contributivo ma sono sostenute dai trasferimenti statali, a carico della fiscalità generale.

Un'altra voce rilevante per l'assistenza fornita dall'INPS è rappresentata dalle **prestazioni temporanee**, che hanno natura mista coperte da contribuzione sociale e da trasferimenti statali ed includono principalmente le prestazioni connesse allo stato di occupazione ed i trattamenti familiari e di maternità. All'interno degli ultimi due strumenti troviamo, a carico della fiscalità generale, specifici interventi temporanei e di sostegno del reddito familiare, erogati dall'INPS (bonus bebè periodo 2003-2006, assegni per il nucleo familiare con almeno tre figli concessi dai comuni, congedo per maternità alle lavoratrici non occupate concesso dai comuni, l'assegno di maternità dei comuni).

Nell'ambito delle prestazioni economiche concesse dall'INPS, possiamo includere quanto previsto per l'**assistenza ai disabili** nel mondo del lavoro. La [L. 104/92](#) prevede permessi orari o giornalieri a disposizione del disabile o del lavoratore dipendente che assiste un parente con disabilità. Tale legge sull'integrazione sociale, il sostegno, l'assistenza e i diritti delle persone disabili prevede agevolazioni per i lavoratori, così articolate: congedi o permessi orari per assistere neonati e bambini disabili fino a 3 anni, permessi giornalieri per accudire bambini o adulti non autosufficienti e, a scelta, permessi giornalieri oppure permessi che prevedono la riduzione giornaliera di due ore per il lavoratore stesso, con disabilità. In aggiunta a questi permessi, è previsto (dalla [L. 388/2000](#) e dal [D.L. 151/2001](#)) un congedo straordinario di due anni nell'arco della vita lavorativa per assistere un congiunto con disabilità. Generalmente le giornate o le ore indennizzabili o i periodi di congedo straordinario sono retribuiti sulla busta paga, direttamente dal datore di lavoro, per conto dell'Inps. È previsto, però, il pagamento diretto per alcune categorie di lavoratori o nei casi in cui il datore di lavoro stesso non abbia predisposto il pagamento delle spettanze del dipendente.

In campo sociale, sebbene con discutibili esiti dal punto di vista della redistribuzione delle risorse e del loro impiego, si ricorda che lo Stato interviene direttamente, senza usare gli istituti di spesa (INPS, altri enti previdenziali, regioni e comuni), con la cosiddetta "*tax-expenditure*", che corrisponde ad abbattimenti del debito di imposta imputabili a previsioni legislative: deduzioni, detrazioni, esclusioni, esenzioni, aliquote ridotte (definita anche *tax breaks for social purposes*).

Dal 2008, lo Stato inoltre è direttamente intervenuto con l'istituzione di un sostegno economico, la **carta acquisti (social card)**, pari a 80 euro bimestrali, al fine di alleviare

situazioni di disagio economico estremo. Nel corso del 2012 è stata approvata la sperimentazione di un nuovo tipo di *social card* (stanziamento di 50 milioni) per determinati comuni, con popolazione superiore ai 250.000 abitanti, al fine di fornire un beneficio mensile a famiglia.

Ritornando a quanto l'INPS attiva per **le prestazioni assistenziali** ricordiamo i seguenti interventi: la **pensione sociale**, (per un importo medio mensile di 390 euro), sostituita, a decorrere dall'1° gennaio 1996, dall'assegno sociale, concessa ai cittadini ultrasessantacinquenni, sprovvisti di redditi minimi e ai beneficiari di pensioni di invalidità civile e ai sordomuti al compimento dei 65 anni di età, finanziata dalla fiscalità generale (in sostanza è l'unica forma di reddito minimo garantito in Italia, riservato solo alle persone anziane), l'**assegno o pensione di invalidità civile**, pari a circa 260 euro mensili, erogata ai cittadini tra i 18 e i 65 anni, con redditi insufficienti e con una riduzione della capacità di lavoro o di svolgimento delle normali funzioni quotidiane pari o superiore al 74 per cento o al 100 per cento, e che non dispongono dei requisiti minimi contributivi per accedere alla pensione di inabilità, a cui si aggiunge l'**indennità di accompagnamento** per coloro che raggiungono il 100 per cento di invalidità, per un assegno di circa 480 euro, gli **assegni al nucleo familiare** (Anf), che però sono una prestazione di tipo previdenziale accessoria alla retribuzione spettante ai lavoratori dipendenti per le persone facenti parte del nucleo familiare, sulla base della composizione del nucleo e in possesso di un reddito familiare inferiore a fasce reddituali stabilite ogni anno dalla legge e costituito almeno per il 70 per cento da redditi da lavoro, l'**assegno per il nucleo familiare con almeno tre figli minori**, pari a poco meno di 130 euro, prestazione invece di natura assistenziale, concesso dal Comune, ma pagato dall'INPS, per le famiglie con almeno tre figli minori e che hanno patrimoni e redditi limitati, l'**assegno di maternità**, pagato dall'INPS, che la madre non lavoratrice può chiedere al proprio Comune di residenza per la nascita del figlio oppure per l'adozione o l'affidamento preadottivo di un minore di età non superiore ai 6 anni (o ai 18 anni in caso di adozioni o affidamenti internazionali), e, dal 1 gennaio 2002, le **maggiorazioni su tutti i trattamenti pensionistici**, di natura contributiva o assistenziale, aumentate, in presenza di particolari requisiti di età e di reddito, fino a garantire un reddito personale minimo di euro 516,46 mensili, per tredici mensilità, la **pensione e l'indennità per la cecità civile** (parziale o assoluta) e la **pensione e l'indennità di comunicazione per la sordità** (erogazioni da 189 a 260 euro, condizionate dal reddito del beneficiario).

Le **Regioni e i Comuni singoli o associati**, escludendo le prestazioni in natura riguardanti l'offerta sanitaria (assistenza ospedaliera e sanitaria distrettuale, quest'ultima ripartibile in assistenza primaria, specialistica ed ambulatoriale), offrono **prestazioni in natura**:

#### **servizi territoriali**

- servizi di assistenza domiciliare, a contenuto sanitario - erogati da Aziende Sanitarie Locali (ASL) - o di natura socio-assistenziale, erogata da enti locali (prevalentemente Comuni)
- assistenza semi-residenziale, prestata ad esempio tramite centri diurni
- servizi alla persona

#### **servizi residenziali**

- strutture residenziali extra-ospedaliere (quindi escludendo gli interventi di acuzie erogati da ospedali e strutture sanitarie assimilate), come ad esempio Residenze Sanitarie Assistenziali (RSA), Case di Riposo o Comunità Alloggio

#### **prestazioni in denaro:**

- interventi economici (assegni di cura, *bonus* famiglia, *voucher* etc.) per garantire il minimo vitale a persone e famiglie in situazioni di disagio
- esoneri e riduzioni di tariffe

Per **area di utenza** (famiglia e minori, disabili, dipendenze, anziani, immigrati e nomadi, povertà disagio adulti e senza fissa dimora, multiutenza), sono istituiti:

- segretariato sociale
- minimo vitale
- esoneri e/o riduzione di tariffe
- assistenza domiciliare integrata (ADI)
- residenze sanitarie assistenziali (RSA)
- case protette
- comunità alloggio anziani
- casa albergo
- assistenza ai minori
- asili nido
- centri diurni per anziani, handicap e altre categorie di persone

L'assistenza di natura residenziale riguarda in particolare i ricoveri in **presidi residenziali socio-assistenziali** (Case di cura protette) e in **presidi socio-sanitari** (RSA, ad elevata integrazione sanitaria per 60-120 giorni), nel caso che l'ADI o l'ospedalizzazione a domicilio (OD) non siano possibili.

Conclusa la fase della RSA, l'anziano non autosufficiente è assistito in una Residenza protetta per anziani (**Presidenza del Consiglio dei Ministri, Commissione per la garanzia dell'informazione statistica, L'informazione statistica sull'assistenza agli anziani in Italia, Rapporto di indagine 2005, Roma**).

Nel 2010 sono 12.808 e dispongono complessivamente di 424.705 posti letto (7 ogni 1.000 persone residenti). La componente prevalente dell'offerta residenziale è rappresentata dalle "unità di servizio" che svolgono una funzione di tipo socio-sanitario e sono destinate ad accogliere prevalentemente **anziani non autosufficienti**, con una disponibilità di oltre i due terzi dei posti letto (72 per cento). La restante quota dell'offerta è di tipo socio-assistenziale.

Nei presidi residenziali sono assistite 394.374 persone: circa 295 mila sono anziani con almeno 65 anni (il 75 per cento), poco più di 80 mila sono adulti tra i 18 e i 64 anni (20 per cento) e circa 19 mila sono minori con meno di 18 anni (5 per cento). La tipologia di disagio prevalente è legato alla disabilità o a patologie psichiatriche (circa il 69 per cento degli ospiti). Gli stranieri residenti nei presidi sono complessivamente 16.023 (il 4 per cento degli ospiti complessivi). Nel 70 per cento dei casi i titolari di queste strutture residenziali sono enti privati (**I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari nel 2010, Roma - ISTAT 2012**).

Per quanto riguarda **l'offerta comunale di asili nido** e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia, nell'anno scolastico 2010-2011, risultano iscritti negli asili nido comunali 157.743 bambini tra zero e due anni di età, mentre altri 43.897 bambini usufruiscono di asili nido convenzionati o sovvenzionati dai Comuni, per un totale di 201.640 utenti dell'offerta pubblica complessiva, per una spesa di circa 1,2 miliardi, al netto delle quote pagate dalle famiglie.

Nonostante il generale ampliamento dell'offerta pubblica, la quota di domanda soddisfatta è ancora limitata rispetto al potenziale bacino di utenza: gli utenti degli asili nido sono passati dal 9,0 per cento dei residenti tra zero e due anni dell'anno scolastico 2003-2004 all'11,8 per

cento del 2010-2011 (*L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia - Anno scolastico 2010-2011, Roma, ISTAT 2012*).

Si ricorda in merito al **minimo vitale** per famiglie e individui bisognosi, la sperimentazione del **Reddito minimo di inserimento (RMI)**, introdotta dal **D. Lgs. 237/1998** per il biennio 1999-2000, per 39 Comuni, con successive proroghe per il biennio 2000-2001, con una spesa complessiva nel secondo biennio di circa 400 milioni di euro (**Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Relazione al Parlamento 2007 sull'attuazione della sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento e risultati conseguiti, 2007, Roma**).

### ***I principali beneficiari***

Dai dati nazionali (**Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rapporto sulla coesione sociale - Anno 2012, Roma**), la popolazione italiana è pari a 60,6 milioni e il **numero di famiglie** nel 2010-2011 (media) è pari a **24,6 milioni**.

Nel 2010-2011, il 29,4 per cento delle famiglie è rappresentato da **persone sole**, incidenza in continua crescita e il 53,6 per cento ha oltre 60 anni e di queste il 67,4 per cento è costituito da donne. Le famiglie presentano una prevalenza della tipologia coppie con figli, pari al 54,4 per cento, mentre le coppie senza figli hanno un'incidenza del 31,4 per cento e i monogenitori del 14,2 per cento sul totale dei nuclei.

Nel 2011, in Italia, l'area della povertà coinvolge **2,8 milioni famiglie** in condizione di **povertà relativa** (**l'11,1** per cento delle famiglie residenti), pari a poco più di **8 milioni di individui**, il 13,6 per cento dell'intera popolazione.

La stima dell'incidenza della **povertà relativa** (cioè la percentuale di famiglie e persone povere) è calcolata sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà), che individua il valore di spesa per consumi al di sotto del quale una famiglia viene definita povera in termini relativi. La soglia per una famiglia di due componenti è pari alla spesa media mensile per persona nel Paese, che nel 2011 è risultata di 1.011,03 euro (+1,9 per cento rispetto al valore della soglia nel 2010). Pertanto, le famiglie di due persone che hanno una spesa mensile pari o inferiore a tale valore vengono classificate come povere. Per famiglie di ampiezza diversa il valore della linea si ottiene applicando un'opportuna scala di equivalenza che tiene conto delle economie di scala realizzabili all'aumentare del numero di componenti. L'incidenza della **povertà assoluta**, invece, viene calcolata sulla base di una soglia di povertà corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire il paniere di beni e servizi che è considerato essenziale per uno standard di vita minimamente accettabile. Sono classificate come assolutamente povere le famiglie con una spesa mensile pari o inferiore al valore della soglia assoluta (che si differenzia per dimensione e composizione per età della famiglia, per ripartizione geografica e ampiezza demografica del comune di residenza).

Nel 2011, l'incidenza di **povertà assoluta** è pari al 5,2 per cento corrispondente a **1,3 milione di famiglie** per un totale di **3,4 milioni individui** (il 5,7 per cento dell'intera popolazione).

E' quindi in **11,4 milioni di persone** che si concentra l'area del **disagio economico** in Italia.

Per quanto riguarda un'altra area sensibile per le politiche socio-sanitarie, quella degli **anziani**, si stima che il 36 per cento delle famiglie, circa 8,8 milioni, ha in casa almeno un

anziano e il 22,9 per cento, circa **5,6 milioni**, è rappresentato da **famiglie di soli anziani** (**Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rapporto sulla coesione sociale - Anno 2012, Roma**).

Il 20,1 per cento delle famiglie ha almeno un anziano di 65-74 anni, il 14,8 per cento delle famiglie ha un anziano di 75-84 anni e il 5,4 per cento ha almeno un anziano di 80 anni e più. Nel 2012, in Italia, sono presenti **due milioni di anziani** in condizioni di **disabilità** che vivono in famiglia e oltre **300 mila anziani** sono ospiti nelle **strutture residenziali**. Gli ultra anziani che superano gli 85 anni in Italia sono un milione e 600 mila e si prevede che tra 10 anni saranno 2 milioni e 400 mila (**Agenzia nazionale dei servizi sanitari regionali, 2012**).

Secondo i dati più recenti (**La disabilità in Italia - ISTAT 2010**) riguardanti l'area della **disabilità**, le persone disabili sono il 4,8 per cento della popolazione italiana di 6 anni e più (**2,6 milioni di persone**), e la disabilità è un problema che coinvolge soprattutto gli **anziani**: quasi la metà delle persone con disabilità (**1,2 milioni**), ha più di ottanta anni. Nella scuola (anno scolastico 2010-2011) gli studenti con **disabilità** sono 139.000 (il 3 per cento del totale alunni), di cui circa 78.000 nella scuola primaria (pari al 2,8 per del totale degli alunni) e poco più di 61.000 nella scuola secondaria di primo grado, pari al 3,4 per del totale degli alunni (**L'integrazione degli alunni con disabilità nelle scuole primarie e secondarie di primo grado statali e non statali, 2013 - ISTAT, Roma**).

Un'altra area importante che incide sui bilanci sociali degli enti locali, è quella relativa ai servizi ai **minori** (**L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia - Anno scolastico 2010-2011, 2012, ISTAT**). Come già detto in precedenza, nonostante il graduale ampliamento dell'offerta pubblica, la quota di domanda soddisfatta è ancora limitata rispetto al potenziale bacino di utenza: gli utenti degli asili nido sono passati dal 9,0 per cento dei residenti tra zero e due anni dell'anno scolastico 2003-2004 all'11,8 per cento del 2010-2011, ancora distante dalla copertura del 33 per cento sull'utenza potenziale, che è l'obiettivo fissato dall'Agenda di Lisbona per il 2010.

Per quanto altre situazioni di **disagio sociale** (**Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Rapporto sulla coesione sociale - Anno 2012, Roma**), nel 2008, gli utenti dei Servizi pubblici per le **tossicodipendenze** (Sert) sono risultati 167.674, mentre per quanto riguarda i disturbi psichici per **abuso di alcol**, nel 2010, sono state 15.320 le dimissioni ospedaliere a carico di individui che presentavano questa dipendenza, e sono state 7.112 per disturbi psichici a causa di **abuso di droghe**.

Nel 2009 sono state censite 1.679 **strutture residenziali** per la **tutela della salute mentale**, per un numero totale di posti pari a 19.299, ed una utenza di 30.375 individui. I **Centri di Salute Mentale** in Italia erano 1.387 ovvero poco più di 4 ogni 150.000 abitanti maggiorenni.

Per quanto riguarda, infine, le **persone senza dimora** (**Le persone senza dimora - Anno 2011, ottobre 2012 - ISTAT**), sono oltre 47.000 persone che tra novembre e dicembre 2011 hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna in 158 comuni italiani.

### ***I dati della spesa***

Le prestazioni di protezione sociale (sanità, previdenza e assistenza) secondo l'evento, il rischio e il bisogno per funzione e per tipo di prestazione per il 2011 ammontano a 417,8 miliardi di euro, come risulta dai **dati pubblicati dall'Istat**. Di seguito sono indicati alcuni dati macroeconomici di rilievo.

- il valore del **pil italiano** nel 2012, a prezzi correnti, è pari **1.566 miliardi**
- la **spesa totale consolidata della amministrazione pubblica (PA)** del 2011, al netto della spesa per interessi passivi sul debito, è pari a **719,7 miliardi**
- le **entrate** e le **uscite** del 2011 per la **protezione sociale** (sanità, previdenza e assistenza) sono, rispettivamente, **471,9 miliardi** e **469,5 miliardi** [Conto economico consolidato della protezione sociale - Totale istituzioni - Anni 2008-2011 - ISTAT 2012](#);
- le **entrate** e le **uscite** del 2011 delle **Amministrazioni pubbliche**, al netto dei costi amministrativi (11,2 miliardi per redditi da lavoro dipendente e consumi intermedi), per **protezione sociale** (funzioni: malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale identificabile) sono, rispettivamente, **438,7 miliardi** e **417,8 miliardi**, di cui 104,1 miliardi sanità, 280,8 miliardi previdenza e 32,9 miliardi per assistenza ([Conto economico consolidato della protezione sociale - Istituzioni delle Amministrazioni pubbliche - Anni 2008-2011 - ISTAT 2012](#))

### ***I dati dell'INPS***

Nel **Bilancio sociale INPS del 2011**, le entrate complessive ammontano a 284,4 miliardi, di cui la parte corrente è divisa in contributi sociali per 150,8 miliardi e contribuzioni diverse, soprattutto trasferimenti statali, per 84,5 miliardi.

Nel 2011, il totale delle **prestazioni sociali INPS** è pari a 219,6 miliardi, di cui l'88,5 per cento sono le pensioni (194,4 miliardi), mentre le prestazioni temporanee coprono il restante 11,5 per cento (25,1 miliardi).

All'interno delle pensioni, il 77,4 per cento (169,9 miliardi) è rappresentato dalle **pensioni previdenziali** (vecchiaia, anzianità, invalidità da lavoro, inabilità, indirette e reversibilità), mentre l'11,2 per cento (**24,6 miliardi**, per oltre 4 milioni di trattamenti) dalle **pensioni assistenziali** (inclusi 2,8 miliardi per il Fondo dei coltivatori diretti, coloni mezzadri – CDCM ante 1989). All'interno dell'assistenza sono comprese i **trasferimenti di invalidità civile**, circa **16,2 miliardi**, e **4,2 miliardi** per le **pensioni e assegni sociali** (secondo determinati requisiti reddituali e anagrafici).

I **pensionati INPS** titolari di almeno un trattamento pensionistico INPS nel 2011 sono 13.941.802, in maggioranza donne. Circa il 74 per cento (pari a 10,3 milioni di individui) percepisce una sola pensione a carico dell'Istituto, poco più del 21 per cento ne percepisce due, il 5 per cento tre ed oltre. Il reddito pensionistico medio lordo, risultante dalla somma dei redditi da pensione (sia di natura previdenziale che assistenziale) percepiti nell'anno, erogati sia dall'Inps che da altri enti previdenziali e rilevati dal Casellario centrale dei pensionati gestito dall'Istituto, è di 1.131 euro mensili (per le donne 930 euro medi mensili a fronte di 1.366 euro per gli uomini).

Oltre la metà dei pensionati (52 per cento) riceve una pensione di vecchiaia o di anzianità senza godere di altri trattamenti pensionistici, percentuale che scende al 10 per cento e al 5 per cento, rispettivamente, per pensioni ai superstiti e di invalidità previdenziale. I percettori di sole pensioni assistenziali sono l'11 per cento del totale. Un ulteriore 10 per cento e 12 per cento si distribuisce tra coloro che ricevono, rispettivamente, un trattamento previdenziale associato ad una prestazione assistenziale ovvero più trattamenti di natura previdenziale.

Sotto il profilo dell'età, oltre il 75 per cento dei titolari ha 65 anni e oltre (gli ultra80enni sono il 25 per cento) e il 22 per cento circa si colloca in una fascia compresa tra i 40 e i 64 anni. Inoltre, quasi la metà dei percettori (6.915.733) si concentra nelle regioni settentrionali, mentre nel Meridione e al Centro risiedono, rispettivamente, il 31 per cento (4.292.312) ed il

19 cento (2.733.757) del totale con redditi pensionistici medi che oscillano da 920 euro mensili al Sud a 1.238 euro al Nord.

Nella distribuzione per classi di importo, il 52 per cento dei pensionati Inps (7,2 milioni di individui) presenta redditi pensionistici inferiori a 1.000 euro mensili e il 24 per cento (3,3milioni) si colloca nella fascia tra 1.000 e 1.500 euro mensili. Il 12,7 per cento riscuote pensioni comprese tra 1.500 e 2.000 euro mensili e il restante 11,2 per cento gode di un reddito pensionistico mensile superiore a 2.000 euro.

Per quanto riguarda le **prestazioni temporanee** (25,1 miliardi) le prestazioni connesse a stato di occupazione sono pari 10,8 miliardi, i **trattamenti di famiglia** (principalmente, assegno al nucleo familiare) e di **maternità** (comprendente la maternità obbligatoria, il congedo parentale facoltativo e il permesso retribuito per allattamento), rispettivamente, sono **5,6 e 3 miliardi**.

Come si vede la struttura delle prestazioni sociali è fortemente caratterizzata dalla spesa pensionistica previdenziale e da quella assistenziale, mentre le spese per le prestazioni temporanee risultano alquanto ridotte, con il peso degli ammortizzatori sociali del 4,9 per cento di tutte le prestazioni, quello per la famiglia del 2,9 per cento, quello per maternità 1,4 per cento e quello per la malattia dello 0,9 per cento.

Consegue un dato di fatto difficilmente controvertibile: dai numeri mostrati, se consideriamo l'effetto di redistribuzione delle risorse provenienti dalle entrate contributive (imprese e lavoratori) e della fiscalità generale, si conferma una forte sperequazione di carattere generazionale e di svantaggio per le prestazioni connesse alla disoccupazione e per i trattamenti di famiglia e maternità.

La **social card** dello Stato è una carta di pagamento elettronico - 80 euro bimestrali, accreditati dall'INPS - per spese alimentari, presso gli esercizi commerciali convenzionati e per le utenze domestiche - gas ed elettricità - presso gli Uffici Postali. Secondo il luogo di residenza, è possibile ottenere integrazioni concesse dagli enti locali (Regioni, Comuni o Province) in aggiunta all'importo stabilito.

Nel 2011 il totale dei beneficiari, con il diritto ad almeno un accredito nel corso dell'anno, sono stati 535.412. Secondo il luogo di residenza, la concentrazione maggiore, il 71,4 per cento, è presente nella zona meridionale e insulare, il 16,3 per cento dei beneficiari vive nel Settentrione e il 12,3 per cento nell'Italia centrale. L'importo totale erogato nel 2011 è pari a 207 milioni, suddivisi in 2.589.517 accrediti effettuati nell'anno.

### ***I dati degli Enti locali***

I **comuni italiani** spendono circa **7,2 miliardi** per i servizi sociali, che corrispondono ad una spesa procapite media di circa 116 euro, pur con differenze molto significative tra diversi territori. La spesa sociale dei comuni rappresenta lo 0,46 per cento del Pil italiano e assume nel territorio nazionale una variabilità tale da oscillare tra la spesa media degli enti locali della Provincia di Trento (294,7 euro a cittadino), e quella della regione Calabria (25,5 euro a cittadino). Una prima caratteristica del welfare in Italia è infatti la forte diversità nelle politiche attivate in termini di risorse allocate e servizi resi alla collettività; il divario territoriale vede una netta contrapposizione tra regioni del nord e del sud, con queste ultime che registrano una spesa per abitante pari a poco meno di 51 euro e quelle del nord est e nord ovest che spendono circa 163 e 133 euro rispettivamente. In termini di interventi, prevalgono quelli che

riguardano famiglia e minori, disabili e anziani, che assorbono mediamente l'80 per cento del totale della spesa sociale dei comuni italiani (39,8 per cento famiglia e minori, 20,4 per cento anziani, 21,6 per cento disabili). Il restante 19 per cento circa della spesa è ripartito a decrescere tra interventi destinati a povertà (8,3 per cento), multiutenza (6,3 per cento), immigrati (2,7 per cento) e dipendenze (0,9 per cento).

Tra le **regioni** emerge un ampio divario per risorse impegnate dai comuni in rapporto alla popolazione residente: la spesa per abitante nel 2009 varia da un minimo di 25,5 euro in Calabria a un massimo di circa 295 euro a Trento. Al di sotto del valore medio italiano si collocano tutte le regioni del Mezzogiorno (ad eccezione della Sardegna) ma anche Umbria, Marche e Veneto. Anche dal punto di vista del tipo di rischio o bisogno su cui si concentrano le risorse si mettono in luce alcune differenze regionali. Le regioni del Mezzogiorno hanno una maggiore quota di risorse assorbite dalle politiche di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale: il 10,8 per cento, contro il 7,6 per cento del Centro-Nord.

Se si considera la spesa dedicata ai servizi sociali in rapporto al Pil, la maggior parte delle regioni si colloca in una fascia intermedia che varia dallo 0,3 per cento allo 0,6 per cento del Pil regionale. Al di sotto dello 0,3 per cento vi sono la Calabria e il Molise, mentre fra le aree che impegnano le percentuali più alte di risorse vi sono la Sardegna, Trento e Bolzano, la Valle d'Aosta e il Friuli-Venezia Giulia (**Noi Italia 2013 - ISTAT**).

## **Conclusioni**

Il totale della **spesa pubblica sociale** (prestazioni in denaro e natura), al netto della malattia, previdenza e disoccupazione (ultima voce pari a 12,5 miliardi tra indennità di disoccupazione e assegno d'integrazione salariale), risulta di **52,9 miliardi**, di cui 30,7 miliardi in denaro (settore assistenza: 24,3 miliardi di pensioni/assegni sociali, invalidità e altri assegni e sussidi, e 6,4 miliardi di assegni familiari), e 22,2 miliardi in natura (settore assistenza 8,5 miliardi e settore sanità 13,7 miliardi di prestazioni socio-sanitarie).

Considerando le persone in povertà assoluta, circa 3,4 milioni di persone, i 2,6 milioni di disabili (dai 6 anni in su), i 5,6 milioni di anziani soli, i minori che usano i servizi socio-educativi, e l'utenza a rischio di esclusione sociale, le prestazioni sociali in natura erogate dagli enti locali sono pari a 8,5 miliardi e rappresentano il 16 per cento del totale della spesa sociale.

L'offerta *welfare* è dunque caratterizzata da un netto sbilanciamento per l'elevatissima erogazione di prestazioni monetarie e la scarsa fornitura di servizi alla persona.

Il processo di invecchiamento demografico atteso nei prossimi decenni determinerà una marcata espansione della domanda di servizi socio-assistenziali. A fronte di questa emergenza, le risposte assistenziali e le risorse impiegate, di cui il monitoraggio a livello nazionale e locale non appare coordinato, risultano inadeguate, frammentate, estremamente diversificate per quantità e qualità (tra buone esperienze e assenza o quasi di servizi).

## **Documenti e risorse web**

- [La presa in carico degli anziani non autosufficienti](#)

- Il bilancio sociale Inps 2011
- La disabilità in Italia - ISTAT 2010
- Conti economici della protezione sociale - Annuario statistico italiano 2012, Roma, ISTAT 2012
- Noi Italia 2013 ISTAT

## Approfondimento: Fondi per le politiche sociali

### *Fondo nazionale per le politiche sociali*

Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (**FNPS**) è lo strumento con cui, a **livello statale**, vengono **finanziati annualmente**, attraverso l'allegato C della legge finanziaria, gran parte degli **interventi** dedicati alla **sfera del sociale**. Il Fondo, istituito nel 1998 dall'**articolo 59, comma 44, della legge 449/1997**, è stato maggiormente definito e rafforzato dalla **L. 328/2000** che ha ripartito annualmente le risorse tra le regioni, le province autonome, i comuni e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali con decreto del Ministro della solidarietà sociale, sentiti i ministri interessati e d'intesa con la Conferenza Unificata Stato regioni e autonomie locali.

**Gli interventi finanziati a valere sul FNPS sono stati ridotti da alcuni recenti provvedimenti normativi.** In particolare, le risorse del **Fondo per l'infanzia e l'adolescenza** – istituito dalla **legge 285/1997** – inizialmente allocate nel Fondo nazionale delle politiche sociali, a decorrere dall'anno 2008 sono determinate dalla legge finanziaria limitatamente alle risorse destinate al finanziamento degli interventi nei 15 Comuni riservatari indicati dalla legge istitutiva. Le rimanenti risorse del Fondo nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza confluiscono indistintamente nel Fondo nazionale delle politiche sociali.

Per quanto riguarda le **somme destinate al finanziamento degli interventi costituenti i diritti soggettivi** (assegno al nucleo familiare con tre figli minori, per la maternità, agevolazioni disabili e lavoratori talassemici), la **legge 191/2009** ha disposto che, dal 2010, siano finanziati attraverso appositi capitoli iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

La legge di stabilità **per il 2011 (legge 220/2010)** ha stanziato per le politiche sociali **273,8 milioni di euro**, da ripartirsi tra le regioni e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Dell'iniziale stanziamento, per effetto dell'**art. 1, comma 13, della legge 220/2010**, sono stati accantonati 55,8 milioni di euro in ragione dell'andamento dei proventi derivanti dalla cessione dei diritti d'uso delle frequenze per i servizi di comunicazione a banda larga. Tali accantonamenti sono stati resi definitivi dal **decreto legge 98/2011**. Con **Decreto Interministeriale del 17 giugno 2011**, sono stati pertanto ripartiti **218 milioni di euro, di cui 39,5 milioni di euro al Ministero del lavoro e delle politiche sociali**.

Nel Bilancio **di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014** l'importo proposto per il **2012** è di **69,954 milioni di euro**, per il **2013** e il **2014** gli importi sono invece pari a **44,590 milioni di euro**. Tali stanziamenti sono stati poi confermati dalla Legge di stabilità 2012, come indicati nella tabella C.

Nella riunione del 25 luglio 2012, la Conferenza delle regioni e delle province autonome, ha espresso la **mancata intesa** sullo **schema di decreto di riparto del FNPS per l'anno 2012 come trasmesso dal Governo**, chiedendo, a fronte di una previsione relativa alla quota destinata alle Regioni e alle Province autonome, pari a 10,8 milioni di euro, e di un accantonamento di 32,8 milioni di euro per spese ministeriali giudicate indifferibili, l'interlocuzione con l'esecutivo per ridiscutere il finanziamento delle politiche sociali.

Successivamente, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome nel **Documento per una azione di rilancio delle politiche sociali** del 6 ottobre, ha evidenziato alcune osservazioni in materia di politiche sociali, sottolineando al contempo l'impossibilità, per i

livelli di governo territoriali, di garantire, nel corso del 2013, il sistema dei servizi sociali sul territorio. In tal senso, le Regioni, per ripristinare sicurezza nell'ambito delle politiche sociali, avanzano le seguenti proposte e richieste: 1) definizione degli Obiettivi di Servizio con indicazione di quelli da finanziare con priorità; 2) difesa dell'occupazione nel settore dei servizi alla persona; 3) superamento della frammentarietà dei finanziamenti, spesso di piccole entità, e allocazione di tutte le risorse dedicate al sociale in un unico Fondo non finalizzato; 4) istituzione di un tavolo di confronto composto dai Ministeri del Welfare/Salute e dalle Commissioni Politiche Sociali e Salute della Conferenza delle Regioni e P.A, che elabori proposte condivise e praticabili sulla non autosufficienza riconoscendola come un tema centrale all'interno delle politiche sociali.

In ultimo il decreto 16 novembre 2012, **Ripartizione delle risorse finanziarie afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali , per l'anno 2012** ha ripartito le risorse finanziarie afferenti al Fondo, ammontanti ad euro 42.908.611, destinando euro 10.680.362,13 alle Regioni e euro 32.033.310 al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Contestualmente sono state assegnate una quota riferita alle Province autonome di Trento e Bolzano pari a euro 180.286,77 nonché una somma da restituire al Comune di Enna, a fronte di quanto versato ai sensi dell'**art. 1, comma 1286 della legge 296/2006**, n. 296 pari a euro 14.652,10.

Per l'anno 2013, l'articolo 1, **comma 271, Legge di stabilità 2013 (legge 24 dicembre 2012, n. 228)**, incrementa di 300 milioni di euro per l'anno 2013 lo stanziamento del **Fondo nazionale per le politiche sociali**. Conseguentemente, il capitolo di bilancio (3671) del Fondo, allocato presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è dotato di 344.178.000 euro per il 2013.

#### **Fondo nazionale politiche sociali (in migliaia di euro)**

<b>Anno</b>	<b>Tabella C – Legge Finanziaria</b>	<b>Fondo nazionale politiche sociali come risultante dal decreto di riparto</b>	<b>Quota regioni e Province autonome</b>	<b>Decreto riparto</b>
<b>2009</b>	<b>1.311.650</b> <i>Nel fondo erano ancora allocate le risorse destinate al finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi, pari a euro 842.000.000,00.</i>	<b>1.420.580</b>	<b>518.226</b>	25/11/2009
<b>2010</b>	<b>1.169.258</b> <i>Di cui euro 854.000.000,00 destinate al finanziamento degli interventi costituenti diritti soggettivi e riportati in tabella C</i>	<b>435.257</b> <i>Ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 191/2009 la quale stabilisce che, a decorrere dal 2010, gli oneri relativi ai diritti soggettivi sono finanziati da appositi capitoli di spese obbligatorie iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Dagli stanziamenti del Fondo, come riportati in Tabella C, sono state pertanto sottratte le risorse destinate al finanziamento dei diritti soggettivi.</i>	<b>380.222</b>	4/10/2010
<b>2011</b>	<b>273.874</b>	<b>218.084</b>	<b>178.500</b>	17/06/2011
<b>2012</b>	<b>69.950</b>	<b>42.208</b>	<b>10.680</b>	16/11/2012 Mancata Intesa
<b>2013</b>	<b>344.178</b>			

## **Fondo per le non autosufficienza**

L'**art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296** (legge finanziaria 2007) ha istituito il **Fondo per le non autosufficienze** presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, configurandolo essenzialmente come un **contributo alle politiche regionali in materia**, per la realizzazione di prestazioni, interventi e servizi assistenziali nell'ambito dell'offerta integrata dei servizi socio-sanitari in grado di garantire i livelli essenziali delle prestazioni assistenziali a favore delle persone non autosufficienti. Le risorse, **aggiuntive rispetto a quelle** già destinate alle prestazioni e ai servizi a favore delle persone non autosufficienti da parte **delle Regioni**, nonché da parte **delle autonomie locali**, sono state finalizzate alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria. Le risorse assegnate al Fondo per il 2010, ripartite con decreto, erano pari ad euro 400 milioni.

Il **decreto 4 ottobre 2010** ha ripartito fra le regioni le risorse del fondo utilizzando **criteri** basati, nella misura del 60 per cento, su indicatori relativi alla popolazione residente, per regione, d'età pari o superiore a 75 anni e per il restante 40 per cento sui criteri utilizzati per il riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali come individuati dall'**articolo 20, comma 5, della legge 328/2000**.

Per il **2011** e il **2012**, non è stato previsto il rifinanziamento organico del Fondo.

Si rileva tuttavia che l'**articolo 1, comma 40, della Legge di stabilità 2011**, dispone che la dotazione del Fondo per le esigenze urgenti e indifferibili, sia incrementata di 924 milioni di euro per l'anno 2011 e che una quota di tali risorse, pari a 874 milioni di euro per l'anno 2011, sia ripartita, con decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri per le finalità indicate nell'elenco 1 allegato alla stessa legge. Tra le finalità indicate nell'elenco sono stati fra gli altri indicati **interventi in tema di sclerosi laterale amiotrofica** per ricerca e assistenza domiciliare dei malati, ai sensi dell'**art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296**, per un ammontare nel **2011** pari a **100 milioni di euro**.

Il **decreto 11 novembre 2011** ha attribuito tali risorse alle regioni sulla base dei criteri utilizzati per il riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali.

Successivamente, il **D.L. 95/2012, all'articolo 23, comma 8**, ha previsto che la dotazione del Fondo di finanziamento di interventi urgenti e indifferibili, sia incrementata di 658 milioni di euro per l'anno 2013 e ripartita con D.P.C.M., per incrementare fra l'altro la dotazione del Fondo non autosufficienti, finalizzato al finanziamento dell'assistenza domiciliare prioritariamente nei confronti delle persone gravemente non autosufficienti, inclusi i malati di sclerosi laterale amiotrofica. Il D.P.C.M non è mai stato emanato e il Fondo, in conseguenza di quanto stabilito dall'articolo 2, comma 264, della legge di stabilità 2013 (**legge 228/2012**), ha subito un definanziamento di 631,7 milioni; la dotazione finanziaria del Fondo risulta pertanto interamente decurtata, residuando al Fondo soltanto 263 euro per l'anno 2013.

In ultimo, la **legge di stabilità 2013**, al comma 151, **autorizza** la spesa di **275 milioni di euro per l'anno 2013**, per gli **interventi** di pertinenza del **Fondo per le non autosufficienze**, ivi inclusi quelli a sostegno delle persone affette da **sclerosi laterale amiotrofica** (SLA). Ulteriori 40 milioni confluiranno nel Fondo, dai risparmi attesi dal piano straordinario di verifiche INPS sulle invalidità.

L'articolo 1, comma 83, della legge di stabilità 2013 prevede che l'INPS, per il periodo 2013-2015 - nell'ambito dell'ordinaria attività di accertamento della permanenza dei requisiti sanitari nei confronti dei titolari di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, realizzi un piano di 150.000 verifiche straordinarie annue, aggiuntivo rispetto all'ordinaria attività di accertamento della

permanenza dei requisiti sanitari e reddituali, nei confronti dei titolari di benefici di invalidità civile, cecità civile, sordità, handicap e disabilità. Per quanto concerne le risorse derivanti dall'attuazione del suddetto piano straordinario di verifiche, sono destinate ad incrementare il Fondo per le non autosufficienze sino alla concorrenza di 40 milioni di euro annui.

### Fondo nazionale per le non autosufficienze (*migliaia di euro*)

Anno	Tabella C – Legge Finanziaria	Fondo nazionale per le non autosufficienze	Quota regioni e Province autonome	Decreto riparto/Intesa
<b>2009</b>	<b>400.000</b>	<b>400.000</b>	<b>399.000</b>	Decreto 6 agosto 2008
<b>2010</b>	<b>400.000</b>	<b>400.000</b>	<b>380.000</b>	Decreto 4 ottobre 2010
<b>2011</b> L.220/2010 Art. 1,co. 40	-	<b>100.000</b> <i>dal Fondo per le esigenze urgenti e indifferibili</i>	<b>100.000</b>	Decreto 11 novembre 2011
<b>2012</b> D.L. 95/2012 Art. 23,co. 8	-	<i>Somma, da definire con D.P.C.M., dal Fondo per le esigenze urgenti e indifferibili. Si rileva che il Fondo è stato completamente defanziato dalla legge di stabilità 2013.</i>	-	-
<b>2013</b> Legge di stabilità 2013 Art. 1, co. 83 Art. 1, co. 151	-	<i>Fino alla concorrenza di</i> <b>40.000</b> <b>275.000</b>		

### Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

La **legge 28 agosto 1997, n. 285** ha inizialmente sollecitato e sostenuto la progettualità orientata alla tutela e alla promozione del benessere di bambini e ragazzi attraverso l'istituzione di un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza suddiviso tra le Regioni (70%) e le 15 Città riservatarie (30%), chiamando gli enti locali e il terzo settore a programmare insieme e diffondere una cultura e pratiche di progettazione concertata e di collaborazione interistituzionale. Successivamente, la legge finanziaria 2007 (**legge 296/2006**) ha disposto, all'articolo 1, comma 1258, che la dotazione del Fondo, limitatamente alle risorse destinate ai comuni riservatari, sia determinata annualmente dalla Tabella C della legge finanziaria e ne ha indicato, a decorrere dal 2008, una diversa allocazione, prevedendo uno stanziamento autonomo. Le rimanenti risorse del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza continuano a confluire, indistintamente, nel Fondo nazionale per le politiche sociali.

O g g i l e 1 5 C i t t à r i s e r v a t a r i e - **Bari,Bologna,Brindisi,Cagliari,Catania,Firenze,Genova,Milano,Napoli,Palermo,Reggio Calabria,Roma,Taranto,Torino,Venezia** - costituiscono una sorta di nucleo fondante per le politiche della legge 285 e rappresentano un laboratorio di sperimentazione in materia di infanzia e adolescenza. Il trasferimento delle risorse avviene con vincolo di destinazione, quindi i finanziamenti della legge 285 sono collegati alla progettazione dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza. Tra gli strumenti promossi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per la buona riuscita della sperimentazione 285, vi è il Tavolo di coordinamento tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Città riservatarie e la Banca dati dei progetti. La legge di stabilità 2013 (**legge 228/2012**) destina al Fondo, per il 2013, 39,6 milioni di euro,

prevedendo quasi identici stanziamenti per il biennio successivo.

### Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (migliaia di euro)

Anno	Tabella C – Legge Finanziaria	Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza	Decreto riparto/Intesa
2009	43.892	43.751	17 settembre 2009
2010	39.964	39.964	11 marzo 2010
2011	39.204	35.188	25 maggio 2011
2012	39.960	39.960	24 febbraio 2012

### Fondo per le politiche della famiglia

Il Fondo istituito ai sensi dell'**art. 19, comma 1, del decreto-legge 223/2006**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato ridisciplinato dalla finanziaria 2007 che ha fra l'altro istituito l'**Osservatorio nazionale sulla famiglia**. Le risorse destinate nel loro complesso alle politiche familiari sono assegnate mediante un apposito decreto di ripartizione. Dal 2010 le risorse afferenti al Fondo sono ripartite fra interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale (cap. 858) ed attività di competenza regionale e degli enti locali (cap. 899).

La materia politiche per la famiglia, nella strutturazione del bilancio statale, è ricompresa nella Missione 24 Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia, nello specifico Programma 24.7 "Sostegno alla famiglia" – Centro di responsabilità 15 "Politiche per la famiglia". Dal 2010 i Capitoli di riferimento sono il cap. 858, "Fondo per le politiche per la famiglia", del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri e il cap. 899, intitolato "Somme da destinare ad interventi per attività di competenza statale relative al Fondo per le politiche per la famiglia", dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nell'**ultimo quinquennio**, gli **stanziamenti finalizzati** alle politiche di **sostegno alla famiglia** hanno registrato una considerevole **riduzione**. **Nel 2011 il Fondo ha subito un forte ridimensionamento**, legato, secondo quanto affermato dal MEF, alla necessità di alimentare il costituendo Fondo per il federalismo, con conseguente azzeramento dei trasferimenti di risorse al sistema delle autonomie. Per quanto riguarda il **2010**, a seguito dell'**Intesa del 29 aprile 2010 in sede di Conferenza unificata**, il decreto del 20 luglio 2010 ha stabilito il riparto delle risorse del Fondo per il 2010, ammontanti nel complesso ad **185.289.000 euro**. Per quanto riguarda le attività di competenza regionale e degli enti locali, i 100 milioni di risorse disponibili sono stati ripartiti con l'intesa in sede di Conferenza unificata del 7 ottobre 2010 che li ha destinati in via prioritaria, al proseguimento dello sviluppo ed al consolidamento del sistema integrato di servizi socio-educativi per la prima infanzia e alla realizzazione di altri interventi a favore delle famiglie, assicurando che ad essi accedano prioritariamente le famiglie numerose o in difficoltà, sulla base della valutazione del numero e della composizione del nucleo familiare e dei livelli reddituali.

I finanziamenti per il **2011**, risultano pari a **52,5 milioni di euro**, mentre nel Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2012 e per il triennio 2012-2014 gli importi proposti sono: **52,535 milioni di euro per il 2012** e **31,391 milioni di euro per il 2013 e il 2014**. Tali importi **non** sono stati **confermati** dalla **Legge di stabilità 2012 (L. 183/2011)**, che, come indicato nella tabella C, per il Fondo per le politiche della famiglia, indica per il

**2012 31,994 milioni di euro, per il 2013 stanziati 21,184 milioni di euro, mentre per il 2014 indica 23,280 milioni.**

Per quanto riguarda le **risorse 2011**, non ripartite con decreto, la **dotazione iniziale** è stata successivamente e in più occasioni **ritoccata in diminuzione** dai tagli derivanti dal **D.L. 78/2010**, rispettivamente per euro 21.075.110 e euro 991.000, e dai tagli, per euro 21.440, apportati dal **decreto-legge 225/2010**, e dagli accantonamenti così detti per la “banda larga” pari a euro 5.316.167, che hanno determinato una consistenza effettiva di 25.062.434 euro.

Per quanto riguarda il **2012**, il **2 febbraio 2012** è stata sottoscritta un’**Intesa in sede di Conferenza unificata** sull’utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di azioni per le politiche a favore della famiglia. I fondi, pari a **25 milioni di euro**, spostati da precedenti capitoli di competenza statale e resi disponibili sui capitoli di pertinenza regionale e degli enti locali, sono stati messi a disposizione per garantire la **continuità degli obiettivi di servizio relativi a: diffusione servizi per l’infanzia** e presa in carico degli utenti dei servizi per l’infanzia (bambini 0-3 anni) e incremento della percentuale degli **anziani beneficiari dell’assistenza domiciliare integrata (ADI)** dall’1,6 per cento al 3,5 per cento. Ai sensi dell’articolo 4 dell’Intesa, l’utilizzo delle risorse è monitorato da un Gruppo paritetico composto da rappresentanti del Dipartimento per le politiche della famiglia, MEF, regioni e PA, ANCI e UPI. Successivamente, nel corso della Conferenza unificata del **19 aprile 2012** sono state sancite tre Intese in materia di famiglia: sul Piano nazionale sulla famiglia; sul riparto per il 2012 delle risorse del Fondo per le politiche della famiglia; sull’utilizzo di **risorse da destinarsi al finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia**. L’ultima delle Intese ha stabilito i criteri di ripartizione delle risorse disponibili a valere sui capitoli di pertinenza *Politiche della famiglia* del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per complessivi **45 milioni di euro**, da destinarsi al **finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e ad azioni in favore degli anziani e della famiglia**. L’Intesa stabilisce le modalità di attuazione, i tempi di realizzazione degli interventi e il monitoraggio. Le Regioni concorreranno ai finanziamenti secondo le rispettive disponibilità. Le risorse saranno ripartite previa sottoscrizione con ogni Regione di un accordo della durata di 24 mesi con l’indicazione dei servizi socio educativi e le azioni da finanziare in favore degli anziani e della famiglia, individuate dalle Regioni in accordo con le Autonomie Locali. I **decreti di riparto del 9 maggio 2012** ripartiscono fra le regioni i complessivi 70 milioni. Quanto alla procedura per l’erogazione dei finanziamenti, l’intesa del 2 febbraio prevede che le risorse siano trasferite, in unica soluzione, alle Regioni a seguito di specifica richiesta, nella quale sono indicate le azioni da realizzare. L’intesa del 19 aprile prevede, invece, che le risorse siano erogate in due *tranches*, rispettivamente del 60% e del 40%, a seguito della sottoscrizione di accordi attuativi tra il Dipartimento per le politiche della famiglia e le singole Regioni e previa approvazione di specifici programmi regionali di intervento e relativo assenso dell’Anci.

Come rinvenibile nella legge di bilancio 2013 (**legge 229/2012**), le **risorse** allocate nel Fondo per le politiche della Famiglia hanno una **dotazione** per il **2013** pari a **21 mln euro** (nel 2012 era pari a 31,9 mln euro), 22,9 mln euro per il 2014, e 22,6 mln euro nel 2015.

L’**analisi** complessiva del Fondo resa dalla **Corte dei Conti** nella **Relazione sul Fondo per le politiche della famiglia (Deliberazione n. 2/2012/G)** indica, per un contesto di particolare complessità e rilevanza quale quello delle politiche per la famiglia, la forte esigenza di privilegiare un’ottica strutturale e non più frammentata dei bisogni della persona. La Corte rileva la mancanza di un’ottica “*Top down*”, in grado di indirizzare appropriatamente i progetti a finalità diffuse e, come tali, da portare a sistema, ai quali è stata preferita l’ottica “*bottom up*”, rivelatasi di scarsa incisività, sia per le dimensioni degli interventi nonché per la loro gestibilità a fattor comune. La Corte sottolinea inoltre la carenza di un sistema di

valutazione effettiva dei progetti, laddove esso appare imprescindibile in un contesto politico ed economico come quello attuale italiano, in cui gli obiettivi urgenti da raggiungere sono pesantemente condizionati dalla limitatezza delle risorse a disposizione. Aspetti critici sono stati rilevati per l'attività dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, in un contesto nel quale si è ancora in attesa del varo del Piano Nazionale della Famiglia.

### Fondo nazionale per le politiche della famiglia (*migliaia di euro*)

Anno	Tabella C – Legge Finanziaria	Fondo nazionale politiche per la famiglia	Quota regioni e Province autonome	Decreto riparto
2009	186.571	186.571	100.000	3/02/2009
2010	185.289	174.288	100.000	20/20/2010
2011	52.446	25.062	-	-
2012	31.391	70.000	70.000	Intese 2 febbraio e 19 aprile 2012 Decreti di riparto 9 maggio 2012

### Fondo per le politiche giovanili

Il Fondo per le politiche giovanili è stato istituito ai sensi dell'[articolo 19, comma 2, del decreto-legge 223/2006](#), presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con una dotazione di 3 milioni di euro per l'anno 2006 e di dieci milioni di euro a decorrere dall'anno 2007. L'articolo 1, comma 1290, della legge finanziaria 2007 ([L. 296/2006](#)) incrementa il Fondo di 120 milioni di euro per gli anni 2007, 2008 e 2009. Successivamente l'[articolo 2, comma 1, del decreto-legge 78/2010](#) ha disposto dal 2011 una riduzione lineare del 10 per cento delle dotazioni finanziarie iscritte a legislazione vigente nell'ambito delle spese rimodulabili di cui all'[articolo 21, comma 5, lettera b\) della L. 196/2009](#).

Il Fondo è istituito al fine di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché per facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi ed è destinato a finanziare azioni e progetti di rilevante interesse nazionale, nonché le azioni ed i progetti destinati al territorio, individuati di intesa con le Regioni e gli Enti Locali. Il decreto del 18 ottobre 2010 ha ripartito le risorse del Fondo per il 2010, pari a **81,087 milioni di euro**, destinando alle azioni e ai progetti di rilevante interesse nazionale la somma di 33.181.019,40 euro e una quota di 47.905.980,60 euro al finanziamento delle azioni e dei progetti destinati al territorio, di cui 37.421.650,50 euro da ripartirsi fra le Regioni secondo i criteri indicati nell'Intesa sottoscritta nella Conferenza unificata del 7 ottobre 2010. I rimanenti 10.484.330,10 euro sono destinati a cofinanziare interventi proposti da Comuni e Province.

Per il 2011 il Fondo risulta ridotto legislativamente. Come illustrato nelle premesse del [decreto 4 novembre 2011 di riparto del Fondo](#), al capitolo n. 853 del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri denominato Fondo per le politiche giovanili inizialmente viene assegnata una dotazione finanziaria di 32,909 milioni di euro. Successivamente il Fondo viene ridotto di 20,122 milioni di euro risultando pari, per il 2011; a **12,787 milioni di euro**, di cui 10,941 milioni di euro destinati alle azioni e ai progetti sul territorio.

Per il 2012, la legge di stabilità 2012 ha assegnato al Fondo risorse pari a circa 8,2 milioni di euro, incrementate successivamente di circa 1,6 milioni di euro. Nel giugno 2012 sono stati trasferiti alle regioni 6,7 milioni di euro. Il **decreto 7 novembre 2012** destina pertanto poco meno di 4 milioni di euro - di cui quota parte risultanti dalle economie derivanti dall'esercizio 2011 - a progetti e azioni di rilevante interesse nazionale.

Come rinvenibile nella Legge di bilancio 2013 (**legge 229/2012**), le **risorse** allocate nel Fondo per le politiche della gioventù risultano avere una dotazione per il 2013 corrispondente a 6,2 mln euro (nel 2012 era pari a 8,2 mln euro), 6,8 mln euro per il 2014 e 6,7 mln euro nel 2015.

### Fondo nazionale per le politiche giovanili (*migliaia di euro*)

Anno	Tabella C – Legge Finanziaria	Fondo nazionale politiche giovanili	Quota regioni e Province autonome	Decreto riparto/Intesa
2009	Finanziaria 2007 130.000	130.000.	-	-
2010	81.087	81.087	37.421	Intesa 7/10/2010
2011	32.909	12.787	10.941	Decreto riparto 4/11/2011
2012	8.180	+ 1.661 assegnate con decreto del MEF n. 21910 del 24 maggio 2012; ; + 0, 849 quota parte delle economie risorse 2011	-6.783 trasferiti alle regioni con decreto n. 39761 in data 1° giugno 2012; 0,849 trasferiti alle province con il decreto di riparto	Decreto riparto 7/11/2012

### La Carta acquisti

La carta acquisti, o *social card*, è stata istituita dall'**articolo 81, comma 29, del decreto-legge 112/2008** che ha disposto la creazione di un Fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti.

Ai sensi dell'**articolo 81, comma 30, del decreto legge 112/2008**, il Fondo è alimentato: a) dalle somme riscosse in eccesso dagli agenti della riscossione, ovvero dalla restituzione dei pagamenti effettuati in eccesso dai debitori dell'obbligazione tributaria iscritti a ruolo; b) dalle somme conseguenti al recupero dell'aiuto di Stato dichiarato incompatibile dalla decisione C(2008)869 def. dell'11 marzo 2008 della Commissione che riguarda gli incentivi fiscali a favore di taluni istituti di credito oggetto di riorganizzazione societaria; c) dal 5 per cento dell'utile netto annuale delle cooperative a mutualità prevalente; d) con trasferimenti dal bilancio dello Stato; e) con versamenti a titolo spontaneo e solidale effettuati da chiunque, ivi inclusi in particolare le società e gli enti che operano nel comparto energetico. Inoltre, l'**articolo 61, comma 27, del D.L. 112/2008** inserisce nel corpo dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006, il comma 345-*bis* che prevede che una quota parte del Fondo alimentato dall'importo dei conti correnti e dei rapporti bancari definiti dormienti all'interno del sistema bancario nonché del comparto assicurativo e finanziario sia destinata al Fondo Carta Acquisti. Il **D.L. 155/2008** inserisce nel corpo dell'articolo 1 della legge finanziaria 2006 il comma 345-*undecies* che versa nel Fondo speciale Carta acquisti le somme derivanti dal recupero degli aiuti di Stato di cui alla decisione della Commissione europea del 16 luglio 2008, relativa all'aiuto di Stato C42/2006 (concernente benefici a favore delle attività bancarie di Poste Italiane Spa). Successivamente l'**articolo 24, comma 29, della legge 88/2009**, ridetermina il Fondo, integrandolo di 6 milioni di euro per l'anno 2009 e di 15 milioni di euro a decorrere dall'anno 2010. In ultimo, le risorse del Fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti, sono state nuovamente integrate, ai sensi dell'**articolo 24, comma 1, della legge 99/2009**, con le risorse non impegnate al termine dell'esercizio finanziario 2008 e mantenute per l'anno 2009 nella disponibilità del fondo finalizzato ad iniziative a vantaggio dei consumatori, a sua

volta costituito con le somme delle sanzioni amministrative pecuniarie irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ex **articolo 148 della legge 388/2000**. Le risorse del Fondo affluiscono in un apposito conto corrente infruttifero presso la Tesoreria centrale dello Stato.

Il **Decreto interdipartimentale 16 settembre 2008** ha individuato i titolari del beneficio, l'ammontare del beneficio unitario e le modalità di fruizione dello stesso, prevedendo la stipula di convenzioni tra i ministeri interessati ed il settore privato. In base a tali criteri, la Carta acquisti viene concessa, con onere a carico dello Stato, ai richiedenti residenti con cittadinanza italiana che versano in condizione di maggior disagio economico, ovvero ai cittadini nella fascia di bisogno assoluto, di età uguale o superiore ai 65 anni o con bambini di età inferiore ai tre anni.

Per effetto delle disposizioni normative che regolano la Carta Acquisti, gli importi di reddito e l'indicatore ISEE che regolano l'accesso al contributo, per il 2013, sono perequati al tasso di inflazione ISTAT. Pertanto, a partire dall'1 gennaio 2013, il limite massimo del valore dell'indicatore ISEE e dell'importo complessivo dei redditi comunque percepiti sono così rideterminati:

- per i cittadini nella fascia di età dei minori di anni 3 e per i cittadini di età compresa tra i 65 e i 70, entrambi nella misura di euro 6.701,34;
- per i cittadini nella fascia di età superiore agli anni 70, in euro 8.935,12.

La Carta, utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare e sanitaria e per il pagamento delle spese energetiche, vale 40 euro al mese e viene caricata ogni due mesi con 80 euro, sulla base degli stanziamenti disponibili. L'**articolo 19, comma 18, del decreto-legge 185/2008**, ha inoltre riconosciuto, ai soggetti beneficiari della Carta acquisti, nel limite di spesa di 2 milioni di euro per l'anno 2009, l'accredito di un importo aggiuntivo mensile (pari a 25 euro) a titolo di concorso alle spese occorrenti per l'acquisto di latte artificiale e pannolini. In ultimo, è stato disposto, con **decreto**, l'accredito di un importo aggiuntivo mensile di 10 euro per i titolari della Carta Acquisti che siano utilizzatori, sul territorio nazionale, di gas naturale o GPL.

Per incrementare gli stanziamenti dedicati, il **decreto-legge 98/2011** ha previsto che una quota pari al 3 per cento delle spese annue per la pubblicità dei prodotti di gioco, a carico dei concessionari relativamente al gioco del lotto, alle lotterie istantanee ed ai giochi numerici a totalizzatore, sia destinata al rifinanziamento della Carta acquisti.

Nel 2011 hanno beneficiato della carta acquisti oltre 535mila persone, per un importo complessivamente erogato pari a oltre 207 milioni di euro e 2.500 accrediti effettuati. Distinguendo la platea nelle sue due componenti di anziani (65 anni e oltre) e bambini (minori di 3 anni), nel complesso, i primi costituiscono circa il 49 per cento del totale, 419 mila soggetti a fronte di 438 mila bambini sotto i tre anni.

In ultimo, l'**articolo 60 del decreto-legge 5/2012** ha ribadito l'avvio di una fase di **sperimentazione**, della durata **non superiore ai dodici mesi** nei **comuni con più di 250.000 abitanti**, sottolineando l'obiettivo di utilizzare la carta acquisti come strumento di contrasto alla povertà assoluta tra le fasce della popolazione in condizione di maggiore bisogno. Per le risorse necessarie alla sperimentazione si è provveduto, nel limite massimo di 50 milioni di euro. I **comuni destinatari della sperimentazione**, Milano, Torino, Firenze, Roma, Napoli, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Bari, Catania e Palermo, potranno integrare le risorse loro assegnate vincolando l'utilizzo dei propri contributi a usi specifici, da definire con apposito protocollo d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Anche i soggetti privati che effettueranno versamenti a titolo spontaneo e solidale sul Fondo potranno vincolare l'utilizzo dei propri contributi a specifici utilizzi anche a supporto della Sperimentazione.

La nuova **Carta acquisti sperimentale**, rispetto alla Carta ordinaria, che continuerà comunque ad operare, è **pensata e rimodellata per le famiglie numerose con una situazione economica estremamente difficile** (ISEE in corso di validità inferiore o uguale a 3000 euro, conclamato disagio lavorativo e minori a carico).

Le modalità attuative, fra cui la decorrenza della sperimentazione, devono essere determinate da un decreto interministeriale che definirà i criteri di identificazione, per il tramite dei Comuni, dei **beneficiari della social card** con riferimento ai **cittadini italiani e di altri Stati dell'Unione europea** ovvero ai cittadini di Stati esteri in possesso del **permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo** nonché l'**ammontare, in funzione del nucleo familiare, della disponibilità sulle singole carte acquisto**.

**Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha varato l'11 gennaio 2013, il Decreto Interministeriale attuativo della carta acquisti 2013, ora all'esame della Corte dei Conti**, in attesa pertanto di essere pubblicato sulla G.U..

Il decreto interministeriale dopo aver ribadito i criteri di identificazione, per il tramite dei Comuni, dei beneficiari della *social card*, stabilisce che gli stessi comuni, responsabili della selezione dei beneficiari dovranno stilare a tal fine, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto, una graduatoria. Gli enti locali, responsabili della selezione dei beneficiari, potranno utilizzare la **nuova social card integrandola con gli interventi e i servizi sociali ordinariamente erogati**, coordinandola in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e la scuola.

In attesa della riforma dell'indicatore ISEE, i requisiti concernenti la condizione economica dei nuclei familiari beneficiari prevedono fra l'altro: un ISEE, in corso di validità, inferiore o uguale a euro 3.000; per i nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà, valore ai fini ICI della abitazione di residenza inferiore a euro 30.000; patrimonio mobiliare, come definito ai fini ISEE, inferiore a euro 8.000; valore complessivo di altri trattamenti economici, anche fiscalmente esenti, di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni a componenti il nucleo familiare, inferiore a 600 euro mensili. Nessun componente il nucleo familiare deve inoltre risultare in possesso di autoveicoli immatricolati nei 12 mesi antecedenti la richiesta, ovvero in possesso di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc, nonché motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati nei tre anni antecedenti. Le famiglie beneficiarie dovranno contare almeno un componente di età minore di 18 anni e la precedenza per l'accesso al beneficio sarà assegnata, a parità di condizioni, ai nuclei in condizioni di disagio abitativo, accertato dai competenti servizi del Comune nonché alle famiglie costituite esclusivamente da genitore solo e figli minorenni, con tre o più figli minorenni o con uno o più figli minorenni con disabilità. Per quanto riguarda i requisiti concernenti la condizione lavorativa, la Carta sperimentale viene assegnata in assenza di lavoro per i componenti in età attiva del nucleo familiare o per avvenuta cessazione di un rapporto di lavoro dipendente o autonomo. Ulteriori requisiti possono essere definiti dai comuni d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il MEF.

La carta è modulata sulla base della numerosità del nucleo familiare. Il **beneficio parte da un valore minimo di 231 euro al mese** per nuclei con due persone, sale a 281 euro per quelli con tre persone, a 331 euro per quattro persone e **a 404 euro** se la famiglia ha cinque o più componenti.

Il decreto impegna i comuni a predisporre, per almeno metà e non oltre i due terzi dei nuclei familiari beneficiari, un **progetto personalizzato di presa in carico**, finalizzato al

superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale. I comuni provvedono alla realizzazione dei progetti personalizzati con risorse proprie, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e nell'ambito degli equilibri di finanza pubblica programmati. Il progetto di presa in carico è predisposto mediante la **partecipazione dei componenti del nucleo familiare** che lo sottoscrivono per adesione. La **mancata sottoscrizione del progetto è motivo di esclusione dal beneficio.**

## Approfondimento: Asili nido e servizi socio-educativi per la prima infanzia

### Le risorse

Il **Piano straordinario di interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi**, approvato il 26 settembre 2007 in Conferenza Unificata, ha previsto un piano di finanziamenti, nel triennio 2007-2009, per conseguire entro il 2010 l'obiettivo comune europeo della copertura territoriale del 33 per cento per la fornitura di servizi per l'infanzia (bambini al di sotto dei tre anni), come fissato dall'Agenda di Lisbona. Il Piano, varato con la finanziaria 2007, ha previsto un finanziamento statale pari a 446 milioni di euro per l'incremento dei posti disponibili nei servizi per i bambini da zero a tre anni, a cui si sono aggiunti circa 281 milioni di cofinanziamento locale, per un totale di 727 milioni di euro stanziati. Con riferimento al Piano nidi triennale, risultano erogate il 96 per cento delle risorse statali stanziati per il Piano, ovvero 429 milioni dei 446 stanziati. L'attuazione del Piano è sottoposta a un **monitoraggio semestrale** a cura del Dipartimento per le politiche della famiglia e del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, che, attraverso il **Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza** e l'Istat predispongono rapporti e statistiche in materia.

Il **2 febbraio 2012** è stata sottoscritta un'**Intesa in sede di Conferenza unificata** sull'utilizzo di risorse da destinare al finanziamento di azioni per le politiche a favore della famiglia. I fondi, pari a **25 milioni di euro**, spostati da precedenti capitoli di competenza statale del Fondo per le politiche familiari sono stati resi disponibili sui capitoli di pertinenza regionale e degli enti locali e messi a disposizione per garantire la **continuità degli obiettivi di servizio relativi a: diffusione servizi per l'infanzia** e presa in carico degli utenti dei servizi per l'infanzia (bambini 0-3 anni) e incremento della percentuale degli **anziani beneficiari dell'assistenza domiciliare integrata (ADI)** dall'1,6 per cento al 3,5 per cento. Le regioni concorrono al finanziamento per quanto nelle loro disponibilità. Ai sensi dell'articolo 4 dell'Intesa, l'utilizzo delle risorse è monitorato da un Gruppo paritetico composto da rappresentanti del Dipartimento per le politiche della famiglia, MEF, regioni e PA, ANCI e UPI.

Il 19 aprile 2012 è stata sancita, in sede di Conferenza unificata, una Intesa sull'utilizzo di **risorse da destinarsi al finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia e azioni in favore degli anziani e della famiglia** che ha stabilito i criteri di ripartizione delle risorse disponibili a valere sui capitoli di pertinenza *Politiche della famiglia* del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per complessivi **45 milioni di euro**, da destinarsi al **finanziamento di servizi socio educativi per la prima infanzia** e ad **azioni in favore degli anziani e della famiglia**. L'Intesa stabilisce le modalità di attuazione, i tempi di realizzazione degli interventi e il monitoraggio. Le Regioni concorreranno ai finanziamenti secondo le rispettive disponibilità. Le risorse saranno ripartite previa sottoscrizione con ogni Regione di un accordo della durata di 24 mesi con l'indicazione dei servizi socio educativi e le azioni da finanziare in favore degli anziani e della famiglia, individuate dalle Regioni in accordo con le Autonomie Locali.

## ***Le rette degli asili nido***

Gli asili nido comunali rientrano nella gamma dei servizi a domanda individuale resi dal Comune a seguito di specifica domanda dell'utente. Nel caso degli asili nido, il livello minimo di copertura richiesta all'utente è del 50 per cento, ma le rette variano sensibilmente da comune a comune poiché la misura percentuale di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale da parte dell'utenza viene definita al momento dell'approvazione del Bilancio di previsione comunale. Le rette sono determinate nel 75 per cento dei casi in base all'Isee, nel 20 per cento dei casi in base al reddito familiare e nel restante 5 per cento la retta è unica.

L'**indagine dell'Osservatorio prezzi e tariffe di Cittadinanzattiva** del novembre 2012, prende in considerazione una famiglia composta da tre persone (genitori più un bambino di 0-3 anni) che percepisce un reddito lordo annuo pari a 44.200 euro. Oggetto della ricerca sono state le rette applicate al servizio di asilo nido comunale per la frequenza a tempo pieno (in media 9 ore al giorno) e, dove non presente, a tempo breve (in media 6 ore al giorno), per cinque giorni a settimana. Secondo tale analisi, una **famiglia italiana spende circa 302 euro al mese** per mandare il proprio bambino all'asilo nido comunale. Sebbene la spesa media annua a livello nazionale sia rimasta invariata rispetto all'anno precedente, si registrano invece numerose variazioni, in aumento ed in diminuzione, nelle varie aree territoriali del Paese. I costi medi più elevati appurati nell'anno scolastico 2011/12, si registrano nelle città settentrionali, con un aumento di oltre il 16 per cento rispetto all'anno precedente. Segue il Centro con un aumento del 6 per cento circa, mentre nelle aree meridionali si registra una diminuzione delle tariffe di oltre il 20 per cento. La regione mediamente più economica è la Calabria (114 euro) e quella più costosa è la Valle d'Aosta (413 euro) seguita dalla Lombardia (403 euro).

Per quanto riguarda le **liste di attesa**, dall'analisi di dati in possesso al Ministero degli Interni e relativi al 2009, emerge che il numero degli asili nido comunali ammonta a 3.424 (-0,4 per cento rispetto al 2008) con una disponibilità di 141.210 posti (+0,8 per cento rispetto al 2008). In media il 25 per cento dei richiedenti rimane in lista d'attesa.

## ***Diffusione territoriale dei servizi per l'infanzia***

Secondo **quanto riportato dall'Istat**, nell'anno scolastico 2010/2011 risultano **iscritti agli asili nido comunali 157.743 bambini tra zero e due anni di età**, mentre altri **43.897 bambini usufruiscono di asili nido convenzionati o sovvenzionati dai Comuni**, per un **totale di 201.640 utenti** dell'offerta pubblica complessiva.

Nel 2010 la **spesa impegnata per gli asili nido da parte dei Comuni** o, in alcuni casi, da altri Enti territoriali delegati dai Comuni, è di circa **1 miliardo e 227 milioni di euro**, al netto delle quote pagate dalle famiglie.

Gli **asili nido e gli altri servizi socio-educativi** per la prima infanzia rappresentano una **componente importante dell'offerta pubblica di servizi sociali per i cittadini**. Infatti, i **Comuni spendono per questi servizi circa il 18 per cento delle risorse dedicate al welfare locale**, per un **totale di circa 1 miliardo e 273 milioni di euro nel 2010** (al netto delle quote pagate dalle famiglie).

Anche i **cittadini concorrono** al funzionamento del servizio, sostenendo una parte dei costi. Il contributo delle famiglie, sotto forma di rette versate ai Comuni, ammonta a **275 milioni di**

euro. Si rilevano inoltre circa **352 mila euro come compartecipazione alla spesa da parte del Servizio Sanitario Nazionale**, per un totale di circa 1 miliardo e 502 milioni di spesa impegnata a livello locale.

Fra il 2004 e il 2010 la spesa corrente per asili nido, al netto della compartecipazione pagata dagli utenti, ha mostrato un incremento complessivo del 44,3 per cento, che scende al 26,9 per cento se calcolato a prezzi costanti. Nello stesso periodo è aumentato del 38 per cento (oltre 55 mila unità) il numero di bambini iscritti agli asili nido comunali o sovvenzionati dai Comuni.

Il rapporto fra la spesa sostenuta nell'arco di un anno e il numero degli utenti al 31 dicembre dello stesso anno fornisce un'indicazione approssimativa dei costi sostenuti dagli enti pubblici e dalle famiglie per questo tipo di servizio. In media, per ciascun utente, si ottiene una spesa di 6.086 euro a carico dei comuni e di 1.362 euro da parte delle famiglie, per un totale di 7.448 euro impegnati per bambino nel 2010.

La spesa per asili nido comprende anche i contributi e le integrazioni alle rette pagati dai Comuni per gli utenti di asili nido privati, convenzionati o sovvenzionati dal settore pubblico. In questo caso la spesa media per utente è decisamente inferiore rispetto ai costi di funzionamento delle strutture comunali.

La **percentuale di Comuni che offrono il servizio di asilo nido**, sotto forma di strutture comunali o di trasferimenti alle famiglie che usufruiscono delle strutture private, ha registrato un progressivo incremento: dal 32,8 per cento del 2003/2004 al **47,4 per cento del 2010/2011**. Di conseguenza, i **bambini tra zero e due anni che vivono in un Comune che offre il servizio** sono passati dal 67 per cento al **76,8 per cento (indice di copertura territoriale)**. E' da sottolineare che entrambi gli indicatori mostrano una lieve riduzione nell'ultimo anno.

Nonostante il generale ampliamento dell'offerta pubblica, la quota di domanda soddisfatta è ancora limitata rispetto al potenziale bacino di utenza: gli utenti degli asili nido sono passati dal 9,0 per cento dei residenti tra zero e due anni dell'anno scolastico 2003/2004 all'11,8 per cento del 2010/2011.

All'offerta tradizionale di asili nido si affiancano i **servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia**, che comprendono i "nidi famiglia", ovvero servizi organizzati in contesto familiare, con il contributo dei Comuni e degli enti sovracomunali. Nel 2010/2011 il **2,2 per cento dei bambini tra zero e due anni ha usufruito di tale servizio**, quota che è rimasta pressoché costante nel periodo osservato. Questi servizi non sono particolarmente diffusi sul territorio nazionale, ma rappresentano una realtà significativa in alcuni contesti, come nella Provincia di Bolzano, dove si trovano i livelli più alti di utilizzo di queste strutture in termini di presa in carico degli utenti (13,4% dei bambini fra 0 e 2 anni). Per quanto riguarda la loro distribuzione territoriale, i Comuni che hanno attivato servizi integrativi si riducono drasticamente passando dal Nord-est (26,9%) alle Isole (10,7%). Complessivamente, dunque, risulta **pari al 14 per cento la quota di bambini** che si sono avvalsi di un **servizio socio-educativo pubblico** e al **55,2 per cento** quella di **Comuni che offrono asili nido o servizi integrativi per la prima infanzia**.

A **livello comunale**, nonostante i segnali di miglioramento che caratterizzano la **diffusione sul territorio** dell'offerta pubblica di servizi per la prima infanzia, permangono forti **disparità** nelle opportunità di accesso ai servizi **a seconda della regione di residenza**.

Il **Nord-est** mantiene **livelli superiori rispetto al resto d'Italia**, con un incremento continuo dell'offerta comunale che porta l'**indicatore di presa in carico al 16,8% nel 2010/2011**.

L'Emilia-Romagna, in particolare, conserva il primato per la diffusione degli asili nido in termini di numerosità degli utenti (pari al 25,4% dei bambini tra zero e due anni), mentre, con il Friuli-Venezia Giulia e la Valle D'Aosta, è fra le regioni in cui è maggiormente presente il servizio in termini di percentuale di comuni coperti.

Nelle **regioni del Centro** si è registrato un aumento considerevole dell'offerta, dovuto prevalentemente all'Umbria e al Lazio. Nel primo caso la crescita è significativamente elevata a partire dal 2008 in conseguenza del potenziamento dei contributi erogati dai comuni per l'abbattimento delle rette, consentendo alla regione di conseguire uno dei più alti indicatori di presa in carico (22,3%). Il Lazio, invece, mostra un incremento graduale negli anni osservati. In termini di bambini iscritti su 100 residenti fra zero e due anni, i comuni del centro Italia oltrepassano dal 2004/2005 la media del Nord-ovest e nel 2010/2011 raggiungono valori molto vicini alla media del Nord-est.

Permangono decisamente inferiori alla media nazionale i parametri riscontrati per le **regioni del Sud e per le Isole**, dove il lievissimo ma continuo incremento dell'offerta osservato a partire dal 2003/2004 sembra subire un arresto nell'ultimo anno.

Nella **maggior parte delle regioni nel 2010/2011 si registra una diminuzione della quota di bambini iscritti in rapporto ai residenti** (Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Calabria). La Sicilia e la Campania mostrano invece variazioni di segno positivo ma di poco rilievo, mantenendo quindi livelli di presa in carico molto contenuti (5,2% e 1,9% rispettivamente). La **Sardegna**, con un **ulteriore incremento della presa in carico degli utenti** (da 10,9% a 13,6%), si distanzia decisamente dai valori osservati nel resto del Mezzogiorno.

Dal punto di vista dell'**assetto organizzativo**, l'offerta degli asili nido è gestita quasi interamente dai **Comuni singoli** (97,7%); **la gestione in forma associata** fra Comuni limitrofi riguarda quindi il 2,3% della spesa impegnata complessivamente. Fra le forme associative che concorrono all'erogazione dei servizi sul territorio vi sono le Unioni di Comuni, gli Ambiti e i Distretti sociali, le Comunità montane, le ASL, i Consorzi di Comuni e altre forme associative, con modelli organizzativi variabili a livello regionale.

## Approfondimento: La non autosufficienza

Rispetto al resto d'Europa, l'Italia si distingue per una serie di fattori combinati: la **bassa natalità**, il **forte invecchiamento** della popolazione, l'**età più avanzata** a cui si arriva al **matrimonio** e anche al **primo figlio** nonché la **permanenza dei figli**, già adulti, all'**interno della famiglia d'origine**.

Al 1° gennaio 2012, la **struttura per età della popolazione italiana** ci parla di un paese con un **elevato livello di invecchiamento**: la fascia di età compresa tra 0-14 anni è pari al 14 per cento, quella fra i 15-64 anni al 65,3 per cento, mentre la fascia di età dei 65 anni e oltre risulta pari al 20,6 per cento. I dati del 2009 e del 2010 confermano che è nuovamente in atto una fase di **calo delle nascite**: circa 15 mila in meno in due anni.

In base ai dati forniti dall'Istat, nel sito dedicato **Disabilità in cifre**, nel 2005 le persone in condizione di disabilità assistite in famiglia erano circa 2.600.000 (pari al 4,8 per cento della popolazione), cui si aggiungevano 200.000 disabili minori di 6 anni, mentre erano 192.000 i disabili o gli anziani non autosufficienti ospiti nei presidi residenziali socio-assistenziali, facendo ritenere che complessivamente in una famiglia su dieci vivesse almeno un componente con problemi di disabilità.

Secondo stime più recenti, **Fondazione Cesare Serono e Censis**, nel 2010, la quota di persone con disabilità sul totale della popolazione risulta pari al 6,7%: circa 4,1 milioni di persone. Applicando a questo dato il tasso di crescita della popolazione disabile previsto dall'Istat, si prevede che nel 2020 le persone disabili arrivino a 4,8 milioni (7,9% della popolazione), e che il numero raggiunga i 6,7 milioni nel 2040 (10,7%).

Se si considera la correlazione fra invecchiamento e non autosufficienza, l'indagine Istat del 2005, **Condizione di salute e ricorso ai servizi sanitari**, ha poi rilevato che il 18,5% degli ultra 65enni (2,1 milioni di persone) riporta una condizione di totale mancanza di autosufficienza per almeno una delle funzioni essenziali della vita quotidiana.

Per arrivare a rilevazioni più recenti, può essere utile riferirsi all'indagine Istat **Inclusione sociale delle persone con limitazioni dell'autonomia personale** del dicembre 2012. Lo studio rileva che nel 2011 circa 4 milioni di persone di 11-87 riferiscono difficoltà nelle funzioni motorie, sensoriali o nelle attività essenziali della vita quotidiana. La maggior parte di esse riferisce di avere limitazioni gravi (52,7%), ovvero il massimo grado di difficoltà, in almeno una delle funzioni della mobilità e della locomozione legate agli atti necessari a determinare un autonomo svolgimento della vita quotidiana (lavarsi, vestirsi, spogliarsi, mangiare, ecc) o della comunicazione (vedere, sentire, parlare). Oltre la metà (51,5%) ha più di 75 anni.

## Le risorse

Attualmente, la spesa pubblica rivolta agli anziani e ai disabili non autosufficienti, nota anche come spesa per **Long Term Care (LTC)**, include la **componente sanitaria**, la **spesa per indennità di accompagnamento** e la **spesa per gli interventi socio-assistenziali erogati prevalentemente in natura a livello locale** dai comuni singoli o associati a favore degli anziani non autosufficienti, dei disabili, dei malati psichici e delle persone dipendenti da alcool e droghe.

Nel 2011, la **spesa pubblica complessiva per LTC** ammonta all'**1,8 per cento del PIL**, di

cui circa due terzi erogata a soggetti con più di 65 anni. In termini relativi, la **componente sanitaria** della spesa totale per LTC rappresenta il **46 per cento del totale** contro quasi il **43 per cento della spesa per indennità di accompagnamento**. Le **altre prestazioni assistenziali** coprono, invece, circa il **11 per cento**.

**Nelle previsioni di medio lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario**, la Ragioneria generale dello Stato fornisce indicazioni circa il volume della spesa dedicata alla **componente sanitaria** della spesa per LTC comprendente l'insieme delle prestazioni sanitarie erogate a persone non autosufficienti che, per senescenza, malattia cronica o limitazione mentale, necessitano di assistenza continuativa. La componente sanitaria della spesa pubblica per LTC dell'**anno 2011** è pari allo **0,85% del PIL**, che corrisponde a circa il **12% della spesa sanitaria complessiva**.

La Ragioneria generale evidenzia come nei modelli previsionali la componente demografica costituisca un fattore di forte espansione del rapporto fra spesa sanitaria per LTC e PIL. L'invecchiamento della popolazione, ed il conseguente aumento degli anziani, si traduce infatti in un maggior consumo di prestazioni riconducibili all'aggregato LTC.

La componente sanitaria della spesa per LTC comprende l'insieme delle prestazioni sanitarie erogate a persone non autosufficienti che, per senescenza, malattia cronica o limitazione mentale, necessitano di assistenza continuativa. In Italia, tale componente include, oltre all'assistenza territoriale rivolta agli anziani e ai disabili (disarticolata in assistenza ambulatoriale e domiciliare, assistenza semi-residenziale ed assistenza residenziale), l'assistenza psichiatrica, l'assistenza rivolta agli alcolisti e ai tossicodipendenti e l'assistenza ospedaliera erogata in regime di lungodegenza.

Oltre alla spesa per la componente sanitaria, viene considerata la spesa per un insieme di prestazioni eterogenee accomunate solo sotto il profilo della finalità perseguita. Una misura della dimensione di tale componente di spesa, indicata come **altre prestazioni LTC**, può essere dedotta dai conti della protezione sociale della contabilità nazionale. In particolare, le principali poste contabili attribuibili a queste prestazioni si collocano nella funzione "Assistenza" in corrispondenza dei due eventi/bisogni "Invalidità" e "Vecchiaia".

Le prestazioni in natura erogate prevalentemente in natura a livello locale dai comuni singoli o associati a favore degli anziani non autosufficienti, dei disabili, dei malati psichici e delle persone dipendenti da alcool e droghe possono essere di tipo residenziale o semiresidenziale. Le prime vengono erogate in istituti quali le residenze socio sanitarie per anziani o le comunità socio-riabilitative, le seconde si riferiscono alle prestazioni erogate in strutture semiresidenziali come i centri diurni e i centri di aggregazione o direttamente presso l'abitazione dell'assistito (assistenza domiciliare).

Per il **2011**, la **spesa pubblica** relativa all'insieme delle **prestazioni per LTC, di natura non sanitaria e non riconducibili alle indennità di accompagnamento**, viene stimata intorno a **3,3 miliardi di euro** (0,2 per cento in termini di **PIL**), di cui il 60 per cento è riferibile a prestazioni di natura non-residenziale, il 23 per cento a prestazioni di natura residenziale ed il rimanente 17 per cento a trasferimenti in denaro.

I trasferimenti in denaro possono essere sia i contributi economici erogati direttamente agli utenti, sia i contributi erogati ad altri soggetti perché forniscano servizi con agevolazioni sui *ticket*, sulle tariffe o sulle rette a particolari categorie di utenti. Rientra in questa sezione anche l'integrazione (o il pagamento per intero) delle rette per prestazioni residenziali o semiresidenziali in strutture di cui il comune non sia titolare. Pertanto sono una quota, peraltro residuale, dei trasferimenti in denaro corrisponde a prestazioni sociali in denaro, in quanto la parte preponderante afferisce a prestazioni sociali in natura.

## ***L'offerta sociosanitaria***

La carenza di servizi pubblici rivolti agli anziani fragili ha molto spesso determinato l'assegnazione alle famiglie del carico assistenziale e di cura necessario per la sopravvivenza dell'anziano non autosufficiente. Sono ancora le donne, nonostante molte di loro lavorino, ad assumersi la responsabilità di provvedere a tutte le funzioni necessarie per il soddisfacimento dei bisogni primari (igiene personale, alimentazione, sostegno nel movimento) del parente od affine spesso nemmeno convivente. Il **Rapporto Svimez 2012 sull'economia del Mezzogiorno** sottolinea come “un sistema di welfare basato prevalentemente sulle reti familiari, sull'aiuto tra generazioni di madri e figlie, e sul lavoro gratuito delle donne, che supplisce alle debolezze del welfare pubblico, sia nel lungo periodo improponibile”.

Il quadro demografico evidenzia pertanto la necessità di porre particolare attenzione alle politiche dedicate alla non autosufficienza, sia sotto il profilo sanitario che dell'integrazione sociosanitaria e prettamente sociale.

L'articolo 22, comma 2, della legge quadro 328/2000 di riforma del sistema integrato di servizi ed interventi sociali indica gli interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale. Ferme restando le competenze del SSN in materia di prevenzione, cura e riabilitazione, per la non autosufficienza vengono indicate: **misure economiche** per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio e **interventi** per favorire la permanenza a domicilio o, per coloro che non siano assistibili a domicilio, interventi per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali. In relazione a quanto indicato, le leggi regionali hanno previsto per ogni ambito territoriale l'erogazione delle prestazioni riferibili all'assistenza domiciliare e alle strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti fragili.

Per un'analisi più puntuale delle varie componenti della rete di servizi per l'autosufficienza si rinvia all'**Indagine pilota sull'offerta dei servizi sociali per la non autosufficienza**.

## ***Assistenza domiciliare integrata***

Il **Rapporto annuale Istat 2012**, ci fornisce una fotografia puntuale dell'assistenza domiciliare integrata (Adi), ovvero della presa in carico di pazienti a domicilio per prestazioni di medicina generale, di medicina specialistica, per prestazioni infermieristiche e riabilitative, ma anche per prestazioni di assistenza sociale. Le cure domiciliari sono particolarmente utilizzate e considerate efficaci in persone compromesse nel grado di autonomia per malattia o disabilità: i pazienti post-acuti dimessi dall'ospedale che corrono rischi elevati di una nuova ospedalizzazione, i pazienti cronici, i pazienti oncologici, gli adulti affetti da gravi patologie e, naturalmente, gli anziani. Gli anziani sono la tipologia numericamente più consistente di pazienti in carico, considerato che da studi longitudinali è emerso che il 75% dei pazienti è di età superiore ai 74 anni. D'altra parte, il numero di anziani trattati per 100 residenti di 65 anni e oltre è andato fortemente aumentando nel tempo, passando da 2,0 nel 2001 a 4,1 nel 2010.

## ***I servizi residenziali***

Le prestazioni residenziali sono individuate dal **D.P.C.M. 14 febbraio 2001**, atto di indirizzo e coordinamento in materia di prestazioni socio-sanitarie, e dal **D.P.C.M. 29 novembre 2001** di determinazione dei Livelli essenziali di assistenza, che nell'allegato 1.C evidenzia, per le singole tipologie erogative di carattere socio sanitario, accanto al richiamo alle prestazioni sanitarie anche quelle sanitarie di rilevanza sociale ovvero le prestazioni nelle quali la componente sanitaria e quella sociale non risultano operativamente distinguibili e per le quali si è convenuta una percentuale di costo a carico del SSN non inferiore al 50% del costo globale della prestazione. La restante quota rimane a carico dell'utente o del Comune.

La recente indagine dell'Istat sui **Presidi socio-assistenziali e socio sanitari** fotografa la situazione italiana nel 2010. A quella data, i presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari sono 12.808, per complessivi 424.705 posti letto (7 ogni 1.000 persone residenti). La componente prevalente dell'offerta residenziale è rappresentata da "unità di servizio" che svolgono una funzione di tipo socio-sanitario e sono destinate ad accogliere prevalentemente anziani non autosufficienti, che occupano oltre i due terzi dei posti letto (72%). La restante quota dell'offerta è di tipo socio-assistenziale.

Come avviene per i servizi socio-educativi, si riscontrano forti differenze nella diffusione territoriale, con le regioni del Nord in cui si colloca il 66% dei posti letto complessivi, con un tasso di 10 posti letto ogni 1.000 residenti; e il Sud dove la quota di offerta è pari a 3 posti letto ogni mille residenti.

Nei presidi residenziali sono assistite 394.374 persone: circa 295 mila sono anziani con almeno 65 anni (il 75%), poco più di 80 mila sono adulti tra i 18 e i 64 anni (20%) e circa 19 mila sono minori con meno di 18 anni (5%).

Gli anziani hanno, nella metà dei casi, oltre 85 anni, mentre il 74% degli ospiti anziani risulta in condizioni di non autosufficienza. Molto sbilanciato il rapporto tra generi: su circa 295 mila anziani ospiti dei presidi residenziali, oltre 220 mila sono donne.

Nel 70% dei casi i titolari di queste strutture residenziali sono enti privati. In oltre i due terzi delle residenze sono gli stessi titolari a gestire direttamente il presidio. I titolari pubblici che non gestiscono direttamente le strutture si affidano più frequentemente ad altre istituzioni pubbliche nel Nord (53% dei casi), mentre nel Centro e nel Mezzogiorno affidano la gestione più spesso al settore privato (rispettivamente nel 54% e nell'83% dei casi).

## Approfondimento: Welfare locale

Nel **2009** i **Comuni italiani**, in forma singola o associata, hanno destinato agli interventi e ai servizi sociali **7,2 miliardi di euro**, un valore pari allo **0,46 per cento** del **Pil nazionale**.

Il seguente paragrafo è una sintesi del Capitolo 4.3.2 del **Rapporto annuale 2012 dell'Istat**, dedicato agli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati nel 2009. La spesa per gli interventi e per i servizi sociali offerti dai Comuni singolarmente o in forma associata, viene calcolata al netto delle quote pagate dagli utenti per i servizi fruiti e della quota, erogata dal Servizio Sanitario Nazionale, per la componente sanitaria dell'assistenza fornita dai Comuni. Per ottenere l'ammontare complessivo della spesa corrente a livello locale per il funzionamento della rete territoriale dei servizi, si devono quindi sommare ai 7,2 miliardi di euro a carico dei Comuni (o degli enti gestori da loro delegati), le spese a carico degli utenti e le quote di compartecipazione pagate dall'SSN.

Rispetto al 2008, la spesa è aumentata del 5,1 per cento, ma con forti differenze nelle macro aree del Paese: è diminuita dell'1,5 per cento al sud, mentre le variazioni in tutte le altre zone del paese sono state di segno positivo (6,0 per cento nel Nord-est, 4,2 per cento nel Nord-ovest e 5,0 per cento al Centro). Inoltre, mentre i comuni del Centro-Nord finanziano le politiche sociali principalmente con risorse proprie, nel Mezzogiorno il *welfare* locale risulta finanziato in misura maggiore dai trasferimenti statali e regionali per le politiche sociali.

La **spesa media pro capite** ammonta a **116 euro** con **forti differenze territoriali**. La spesa per abitante varia da un minimo di 26 euro in Calabria (30 euro nel 2008) a un massimo di 295 euro nella provincia autonoma di Trento (280 euro nel 2008). Nel corso del 2009 i comuni del Sud hanno speso mediamente, per i servizi sociali, meno di un terzo di quanto hanno speso i comuni del Nord-est e meno della metà rispetto a tutte le altre ripartizioni, comprese le Isole. La Sardegna è l'unica regione del Mezzogiorno che fa eccezione, presentando livelli di spesa pro capite (199 euro) paragonabili a quelli delle regioni del Nord con spesa più elevata.

Come già detto, i **Comuni** possono rispondere in maniera molto diversa ai bisogni sociali dei cittadini. L'Istat, tenendo conto dei livelli di spesa e della varietà dei servizi, ha individuato quattro profili principali rispetto alle modalità di spesa ed intervento:

- i **comuni “virtuosi”**, che offrono i più alti standard in termini di varietà dell'offerta e risorse impegnate: rientra in questo gruppo il 99 per cento dei comuni della provincia autonoma di Bolzano;
- i **comuni “specializzati”**, che comprendono oltre l'80 per cento di quelli della Valle d'Aosta e Sardegna e il 67 per cento di quelli del Friuli-Venezia Giulia, i quali impegnano una spesa mediamente elevata, ma concentrata su un numero ristretto di servizi;
- i **comuni “poveri di assistenza”**, che uniscono scarsa disponibilità di servizi e risorse molto contenute, gruppo che comprende oltre il 90 per cento dei comuni della Calabria e il 63 per cento di quelli del Molise;
- i **comuni “ad offerta mista”**, che rappresentano le realtà più diffuse (soprattutto in Piemonte, Lombardia, Liguria e Marche), dove si riscontra una spesa medio-bassa e diversi livelli di varietà di servizi.

Le **differenze di spesa** osservate sono marcate anche in riferimento ai **tipi di utenza**.

Un **disabile** usufruisce di servizi e contributi da parte dei comuni per una **spesa annuale** di quasi **2.700 euro**; con un minimo per i disabili residenti al Sud di 667 euro l'anno; circa otto volte meno di quanto si spende al Nord-est (5.438 euro l'anno). Nell'ambito dell'assistenza ai disabili **prevalgono le spese per interventi e servizi** (circa il 51 per cento): in questo caso, la principale voce di spesa è il sostegno socio-educativo scolastico, con oltre 5.300 euro per utente in un anno; seguono i servizi a carattere domiciliare e il trasporto sociale. La rimanente spesa per le persone disabili si divide quasi equamente tra contributi economici e spese di funzionamento delle strutture. **L'offerta di strutture di tipo residenziale per persone con disabilità è presente nel 58 per cento dei comuni**, con una copertura del 97 per cento nel Nord-est a fronte del 14 per cento nel Sud. La spesa pro capite per l'assistenza e gli aiuti alle persone con disabilità al Sud ammonta al 14 per cento di quella impegnata al Nord, nonostante che nelle regioni meridionali si registri un tasso di disabilità superiore del 66 per cento.

La spesa media dei comuni italiani per **l'assistenza agli anziani** è di **117 euro l'anno per ciascun residente di età superiore a 65 anni**, con un minimo di 52 euro pro capite al sud (sette euro pro capite in meno rispetto al 2008) e un massimo di 164 euro al Nord-est. Le **risorse destinate** agli anziani sono **in gran parte destinate a interventi e servizi** (circa il 52 per cento), il più rilevante dei quali è **l'assistenza domiciliare**. Vi sono poi diversi tipi di contributi economici (pari al 27 per cento della spesa per gli anziani), la maggior parte dei quali riferibile al pagamento di rette per l'accoglienza in strutture residenziali. Il rimanente 20 per cento della spesa per gli anziani è destinato al finanziamento di strutture, principalmente a carattere residenziale. Anche in questo caso la spesa pro capite al sud è più bassa di quella del nord (meno di un terzo), pur a fronte di un maggior numero di anziani in cattiva salute e una speranza di vita più bassa.

Nell'**area dell'assistenza a famiglie e minori**, su cui confluisce quasi il **40 per cento della spesa sociale dei comuni**, prevalgono le risorse destinate al funzionamento di strutture, principalmente gli **asili nido per bambini da zero a due anni**. Negli ultimi anni l'ampliamento dell'offerta di nidi pubblici è stata oggetto di importanti politiche di sviluppo volte a incentivare la creazione di nuovi posti in strutture socio-educative per la prima infanzia nelle regioni del mezzogiorno, tradizionalmente e fortemente svantaggiate dal punto di vista della diffusione territoriale dei servizi.

## Approfondimento: Politica regionale di sviluppo - Piano azione coesione

### *Piano Azione Coesione*

Come sottolineato dal [Rapporto annuale Istat per il 2012](#), negli anni della recente crisi, permane e si aggrava il **forte differenziale Nord-Sud**. Nel Mezzogiorno, le opportunità lavorative per le donne e i giovani sono minori e forti differenziali si rilevano anche nella dotazione dei servizi sociali erogati dai comuni, quali gli asili nido e l'assistenza fornita ai non autosufficienti.

In tale contesto, si è ritenuto che la politica regionale di sviluppo, a cui fa riferimento il Quadro Strategico Nazionale (QSN), previsto formalmente dall'art. 27 del Regolamento Generale sui Fondi strutturali europei, possa dare un forte contributo alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno.

La politica regionale di sviluppo è specificatamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano squilibri economico-sociali ed è cofinanziata da **fondi**, comunitari e nazionali, provenienti, rispettivamente, dal bilancio europeo per la **politica di coesione** (Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR), Fondo sociale europeo (FSE) e Fondo di coesione) e nazionali (Fondo per le aree sottoutilizzate, ora sostituito dal Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) ).

Nel corso del 2011 è stata avviata, di intesa con la Commissione Europea, l'azione per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013. Dopo la prima fase, varata il 15 dicembre 2011, relativa ai fondi gestiti dalle Regioni (3,7 miliardi di riprogrammazione a favore di istruzione, ferrovie, formazione, agenda digitale e occupazione di lavoratori svantaggiati), è stata predisposta la **Fase II** che ha impegnato le amministrazioni centrali e locali a rilanciare i programmi in grave ritardo, garantendo una forte concentrazione delle risorse su alcune priorità. In totale, le risorse impegnate, già iscritte in bilancio, sono pari a **2,3 miliardi di euro**. La riprogrammazione ha riguardato primariamente **quattro Regioni Convergenza** (Calabria, Campania, Sicilia, Puglia), per le quali il **Quadro Strategico nazionale 2007-2013** prevede Programmi operativi nazionali e interregionali.

La riprogrammazione dei fondi comunitari ha previsto il definanziamento degli interventi con criticità di attuazione e il finanziamento di interventi rivolti all'inclusione sociale e alla crescita, rispondendo in tal senso anche agli impegni contenuti nelle **Mozioni concernenti iniziative per favorire gli interventi produttivi e l'occupazione nel mezzogiorno** approvate a larga maggioranza dalla Camera dei Deputati il 28 marzo 2012.

La riallocazione delle risorse si è fra l'altro concentrata sulla **cura dell'infanzia (400 milioni)** e degli **anziani non autosufficienti (330 milioni)**. L'intervento intende ampliare l'offerta della rete dei servizi e degli interventi sociali nel sud del paese, migliorando al contempo la qualità di quelli già presenti. Il programma è stato costruito sulla base di metodi, requisiti e filiere di attuazione (con un ruolo centrale degli enti locali, nonché del privato sociale e del privato) già sperimentati ed è coerente con gli indirizzi nazionali nei campi sanitario e sociale. Obiettivi e risultati sono misurati dagli obiettivi del QSN 2007-2013, che, per quanto riguarda i servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, indicano come obiettivo prioritario l'aumento del numero dei servizi di cura alla persona, l'alleggerimento dei carichi familiari e la maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Per i **giovani** sono previsti una serie di interventi combinati. Per l'inclusione sociale si è

scelto di intervenire con azioni per la legalità in aree a elevata dispersione scolastica (77 milioni di euro) e con progetti promossi da giovani del privato sociale per l'offerta di servizi collettivi e la valorizzazione di beni pubblici (37,6 milioni). Per la crescita sono stati destinati 50 milioni di euro all'autoimpiego e auto imprenditorialità, ulteriori 50 milioni per l'apprendistato e 5,3 milioni di euro per la promozione di metodi applicati di studio/ricerca nelle Università attraverso ricercatori italiani all'estero.

La **terza e ultima fase di riprogrammazione**, pari a 5,7 miliardi di euro, riguarda, per l'area Convergenza, i Programmi regionali di Calabria, Campania, Puglia e Sicilia. Mentre nella prima e seconda riprogrammazione si sono privilegiati obiettivi di riequilibrio strutturale (scuola, reti ferroviarie e digitali, servizi di cura, etc.), nella terza si è posta l'attenzione, su sollecitazione delle parti economiche e sociali, a misure anticicliche e misure rivolte alla salvaguardia di singoli progetti in ritardo, ma meritevoli di finanziamento. Agli **interventi** indirizzati all'**aiuto alle persone con elevato disagio sociale** sono stati destinati 143,7 milioni di euro. L'intervento originario, proposto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, intendeva estendere a tutte le Regioni Convergenza la sperimentazione della nuova *social card*. Solo la Regione Siciliana ha deciso di utilizzare questo strumento; la Calabria rinfianzierà i bandi per case accessibili, centri antiviolenza, centri accoglienza immigrati; la Campania e la Puglia invece sosterranno le persone con elevato disagio sociale attraverso l'erogazione di *voucher* per l'acquisto di servizi di conciliazione vita-lavoro (prima infanzia e non autosufficienze).

### **Fondi comunitari 2014-2020**

L'accordo politico raggiunto nel febbraio 2013 dal Consiglio europeo in merito al Bilancio (Quadro Finanziario Pluriennale) europeo 2014-2020 offre una prima base di riferimento finanziaria per avviare la programmazione dei fondi per la politica di coesione per l'Italia. L'utilizzo dei Fondi comunitari per la coesione e del relativo cofinanziamento nazionale avverrà sulla base di un "Accordo di partenariato" e di Programmi operativi da concordare con la Commissione Europea. Il 27 dicembre 2012 il Ministro per la Coesione Territoriale, d'intesa con i Ministri del Lavoro e delle Politiche Sociali e delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ha presentato il documento **Metodi e obiettivi per un uso efficace dei Fondi comunitari 2012-2020** che intende avviare il confronto pubblico per preparare l'Accordo e i Programmi, secondo la proposta di percorso trasmessa alla Conferenza Stato Regioni nel giugno 2012. Il testo illustra le 7 innovazioni relative al metodo di valutazione pubblica aperta, le 3 opzioni strategiche su Mezzogiorno, città e aree interne, oltre a proposte di metodo per ognuna delle 11 aree tematiche europee.

La parte del documento dedicata all'Inclusione sociale e lotta alla povertà propone le seguenti azioni per **promuovere l'inclusione sociale e combattere la povertà**:

- **Potenziamento dei servizi di cura** nell'ottica della promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e dell'integrazione dei soggetti più vulnerabili e a rischio di esclusione sociale;
- **Integrazione tra sussidi economici e servizi a sostegno dell'inclusione attiva**, in tale ambito sono compresi i programmi di sperimentazione di una **nuova Social card**, che si caratterizza per l'integrazione tra sussidio economico e servizi a sostegno dell'inclusione attiva. Le sperimentazioni andranno avviate in collaborazione con le Regioni e gli enti locali, al fine di favorire il processo di definizione di uno strumento universale di contrasto alla povertà assoluta, verificando diverse modalità di attuazione e modelli di governo anche in relazione alla dimensione dei comuni in cui viene

realizzato l'intervento e ai destinatari della misura;

- **Promozione dei servizi in favore della popolazione delle aree rurali e interne del Paese**, con una particolare attenzione ai servizi socio-sanitari, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale.

Per promuovere **servizi integrati a sostegno dei senza dimora** si propone:

- Programmi di sperimentazione di interventi integrati che prevedono l'offerta di strutture, interventi e servizi di sostegno/prevenzione alle persone senza dimora o in condizioni di disagio abitativo. Queste sperimentazioni permetteranno di valutare l'efficacia di diversi strumenti di contrasto alla marginalità estrema e di promuovere la capacità di intervento dei servizi comunali e territoriali. La realizzazione del programma richiede l'integrazione tra fondi Fse e Fesr nel finanziamento degli interventi.

Per il **potenziamento del sistema informativo delle prestazioni sociali**, ritenuto di grande importanza per la mappatura e il futuro sviluppo dei servizi sociali, si prevede:

- Potenziamento del sistema informativo delle prestazioni sociali, mediante il supporto alle Regioni, agli Enti locali e alle altre Amministrazioni pubbliche erogatrici di prestazioni sociali nella realizzazione dei flussi informativi in materia di interventi e servizi sociali, per lo scambio di dati tra le amministrazioni. Tali interventi potranno consentire una più efficiente ed efficace presa in carico dei soggetti aventi titolo alle prestazioni assistenziali.

Per promuovere l'**economia sociale** e le **imprese sociali** si intende proseguire quanto già sperimentato con il Piano di Azione Coesione attraverso:

- Promozione di iniziative di **collegamento scuole-università-imprese** sui temi della Responsabilità Sociale delle Imprese (RSI), favorendo il partenariato pubblico-privato;
- Promozione e sostegno di **progetti elaborati da reti e soggetti non-profit radicati sul territorio** attivando l'iniziativa dei cittadini e in particolare dei giovani;
- Iniziative per la **formazione continua sulla Responsabilità Sociale delle Imprese (RSI)**;
- **Coordinamento degli interventi nazionali con i programmi europei "Gioventù in azione" e "Lifelong learning"**;
- Promozione dei principi della finanza sociale/etica nelle imprese *no-profit* e nelle organizzazioni di Terzo settore;
- Sostegno dell'**agricoltura sociale**, attraverso la formazione e inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati, con disabilità relativamente meno gravi o per soggetti a bassa contrattualità (detenuti, tossico-dipendenti, migranti, rifugiati), fattorie didattiche e agrisili o di servizi di accoglienza diurna per anziani.

Per promuovere l'**economia sociale** e il **terzo settore** si propone:

- Analisi dei modelli imprenditoriali delle imprese sociali;
- Promozione di interventi di supporto all'economia sociale, che, sulla base di partenariati presso le Regioni, incentivino la programmazione sul territorio di attività di sostegno allo spin-off di imprese di inserimento lavorativo, attività di sostegno all'integrazione tra imprese sociali di inserimento e servizi per l'impiego;
- Promozione di buoni esempi sul tema della legalità realizzati da organizzazioni di Terzo Settore in collaborazione con le Amministrazioni pubbliche centrali e locali, anche attraverso progetti di riutilizzo dei beni confiscati alla criminalità organizzata.

Il documento ricorda inoltre come le persone a rischio di povertà, la proporzione di persone

in situazione di grave deprivazione materiale e di quelle che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa siano drammaticamente aumentate in questi anni di severa crisi economica. Il **Rapporto Caritas 2012 su povertà ed esclusione sociale in Italia** fotografa l'**estensione dei fenomeni di impoverimento** ad ampi settori di popolazione, non sempre coincidenti con i poveri del passato. Nell'ottobre 2012, l'**Istat** ha stimato in 47.648 le persone senza dimora che nei mesi di novembre-dicembre 2011 hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine **Le persone senza dimora**.

In tale panorama, il **Regolamento 121/2012** ha ribadito l'importanza della fornitura di beni alimentari alle fasce di popolazione indigente da realizzarsi nel territorio dell'Unione. In Italia, l'**articolo 58 del decreto legge 83/2012** ha istituito, presso l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura, il **Fondo per la distribuzione di derrate alimentari alle persone indigenti**, alimentato da risorse pubbliche e private, mediante erogazioni liberali e donazioni. Il **decreto 17 dicembre 2012** ha reso attuative tali disposizioni. A tal fine ha disposto il potenziamento del sistema di aiuti alimentari, incrementando i volumi e le tipologie di derrate alimentari già oggi rese disponibili per il tramite delle Organizzazioni caritatevoli e *non profit*. Per ottimizzare il coordinamento tra i soggetti coinvolti, è stato istituito, presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, un Tavolo permanente di coordinamento tra Istituzioni, Organizzazioni caritatevoli e operatori della filiera agroalimentare. Per rendere più funzionale la distribuzione delle derrate, è stato anche istituito un sistema informativo e un sistema di riconoscimento per i soggetti donatori.

## Misure a sostegno della famiglia

*Nel corso della XVI Legislatura si è registrata una diminuzione degli stanziamenti dedicati alle politiche familiari, con conseguente contrazione delle risorse dedicate al sostegno dell'infanzia e della non autosufficienza. Nel giugno 2012 è stato approvato il primo Piano nazionale per le politiche familiari che ha delineato una serie di azioni ed interventi da attuarsi all'interno dei piani e programmi regionali e locali per la famiglia, secondo le risorse disponibili. Fra le misure previste dal Piano anche la revisione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE), che, l'articolo 5 del D.L. 201/2011 (c.d. Salva Italia) ha demandato ad un regolamento governativo. Per fronteggiare la severa crisi economica, il D.L. 112/2008, ha istituito la Carta acquisti che prevede benefici destinati ai nuclei familiari in difficoltà. Successivamente è stata prevista una fase sperimentale della Carta, anche al fine di valutarne l'uso come strumento di contrasto alla povertà assoluta*

### **Le competenze istituzionali**

Il **decreto-legge 85/2008** ha confermato l'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri delle funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche a favore della famiglia, di interventi per il sostegno della maternità e della paternità, di conciliazione dei tempi di lavoro e dei tempi di cura, nonché delle funzioni di indirizzo e coordinamento concernenti l'**Osservatorio nazionale sulla famiglia**. Nel **2009** è stato istituito il **Dipartimento per le politiche della famiglia**, i cui compiti sono stati ulteriormente definiti nel 2011. La Presidenza del Consiglio gestisce altresì le risorse dedicate, concentrate nel Fondo politiche per la famiglia. In ultimo, il **D.P.C.M. 13 dicembre 2011** ha affidato al Ministro per la Cooperazione internazionale e l'integrazione le deleghe sulle politiche giovanili, sulle politiche per la famiglia, sulle adozioni di minori italiani e stranieri, sull'Osservatorio nazionale sulla famiglia, sull'Osservatorio nazionale sull'infanzia e l'adolescenza, sul servizio civile e sull'ufficio nazionale antidiscriminazione.

### **Il Piano nazionale di politiche familiari**

Il Piano, **previsto** dall'articolo 1, comma 1251, della **legge finanziaria 2007 (legge 296/2006)**, è stato **approvato per la prima volta il 7 giugno 2012**. Per quanto riguarda le **priorità**, il **Piano Nazionale di politiche familiari**, individua tre **aree di intervento urgente**: le famiglie con minori, in particolare le famiglie numerose; le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti; le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli, e bisognose di sostegni urgenti. Le azioni previste, fra cui si ricordano la revisione dell'ISEE, il potenziamento dei servizi per la prima infanzia, dei congedi e dei tempi di cura nonché interventi sulla disabilità e non autosufficienza, saranno adottate all'interno dei piani e programmi regionali e locali per la famiglia, secondo le risorse disponibili. Non vengono infatti finalizzati finanziamenti specifici alla realizzazione delle azioni previste.

### **Fondo politiche per la famiglia**

Il Fondo istituito ai sensi dell'**art. 19, comma 1, del decreto-legge 223/2006**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stato ridisciplinato dalla **legge 296/2006**. Il Fondo può essere ricompreso a tutti gli effetti fra i **Fondi dedicati alle politiche sociali**. Nel **2010**, le risorse del Fondo erano pari a circa **185 milioni di euro**. **Dal 2011 il Fondo ha subito un forte ridimensionamento**, legato, secondo quanto affermato dal MEF, alla necessità di alimentare il costituendo Fondo per il federalismo, con conseguente azzeramento dei trasferimenti di risorse al sistema delle autonomie. Per il **2011**, la **dotazione iniziale** di 52,5

milioni di euro è stata **ritoccata in diminuzione** in più occasioni, determinando una **consistenza effettiva del Fondo pari a circa 25 milioni di euro**. Tali risorse non sono state ripartite con decreto. Al contrario, nel 2012, l'**importo** del Fondo, pari a circa 32 milioni di euro, è stato incrementato, arrivando a **70 milioni di euro**. Come rinvenibile nella legge di **bilancio 2013 (legge 229/2012)**, le **risorse** allocate nel Fondo per le politiche della Famiglia per il **2013** hanno una dotazione pari a **21 mln euro**, per il 2014 a 22,9 mln euro e per il 2015 a 22,6 mln euro.

### ***Fondo di credito per i nuovi nati e Fondo solidarietà mutui prima casa***

Il decreto legge n. 185/2008, articolo 4, comma 1 e 1-*bis*, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il **Fondo di credito per i nuovi nati**, finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fidejussorie, alle banche ed agli intermediari finanziari. L'**art. 12 della L. 183/2011** (legge di stabilità 2012) lo ha rinnovato fino al 2014. Il Fondo garantisce, per il 50 per cento dell'importo, prestiti fino a 5.000 euro, con tasso fisso agevolato, a famiglie nelle quali sia nato o sia stato adottato un bambino. La dotazione iniziale del Fondo, pari a 75 milioni, nel **2009** è stata integrata di **10 milioni di euro** per la corresponsione di contributi in conto interessi in favore delle famiglie di nuovi nati, o con bambini adottati, portatori di **malattie rare**.

Il **Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto per la prima casa**, istituito ai sensi dell'art. 2, comma 475 e seguenti, della legge finanziaria 2008 (**L. 244/2007**) è stato rifinanziato di 10 milioni per gli anni 2012 e 2013 dall'**art. 13, comma 20, del D.L. 201/2011**. La misura è rivolta a famiglie con un mutuo non superiore a 250.000 euro e con un indicatore ISEE inferiore a 30.000 euro. Fra le agevolazioni previste, la sospensione del pagamento delle rate.

### ***La Carta acquisti***

La Carta acquisti (per la cui analisi puntuale si rinvia alla scheda dedicata ai **I Fondi per le politiche sociali**), istituita dal **decreto legge 112/2008**, ha previsto agevolazioni per le spese essenziali per i residenti con cittadinanza italiana i nella fascia di **bisogno assoluto** di età uguale o superiore ai 65 anni o con bambini di età inferiore ai tre anni. La Carta è utilizzabile per il sostegno della spesa **alimentare** e **sanitaria** e per il pagamento delle **spese energetiche** e vale **40 euro al mese**.

La XVI Legislatura è coincisa con anni di severa crisi economica, in cui la proporzione di persone a rischio di povertà e in situazione di grave deprivazione materiale, e di coloro che vivono in famiglie a intensità lavorativa molto bassa, è drammaticamente aumentata. Il **Rapporto Caritas 2012 su povertà ed esclusione sociale in Italia** fotografa l'**estensione dei fenomeni di impoverimento** ad ampi settori di popolazione, non sempre coincidenti con i poveri del passato. Nell'ottobre 2012, l'**Istat** ha stimato in 47.648 le persone senza dimora che nei mesi di novembre-dicembre 2011 hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine **Le persone senza dimora**. Conseguentemente, l'**articolo 60 del decreto-legge 5/2012** ha configurato una nuova carta acquisti prevedendo una **sperimentazione**, di durata **non superiore ai dodici mesi** e nei **comuni con più di 250.000 abitanti**, per favorirne la diffusione tra le fasce della popolazione in condizione di maggiore bisogno, anche al fine di valutarne l'uso come strumento di contrasto alla **povertà assoluta**. Per le **risorse** necessarie alla sperimentazione si è provveduto, nel limite massimo di **50 milioni di euro**. Le **modalità attuative**, sono determinate con **decreto** del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Il decreto, varato l'11

gennaio 2013 e in attesa di pubblicazione sulla G.U., identifica fra l'altro i nuovi criteri di identificazione dei beneficiari, per il tramite dei Comuni, con riferimento ai cittadini italiani e di altri Stati dell'Unione europea ovvero ai cittadini di Stati esteri in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo e l'ammontare della disponibilità sulle singole carte acquisto, in funzione del nucleo familiare.

### ***Interventi e servizi sociali dei Comuni - Riforma ISEE***

Come previsto dalla Legge quadro sull'assistenza (**legge 328/2000**), ai comuni compete la gestione degli **interventi e dei servizi sociali**, la cui programmazione è in capo alle regioni. Molti degli interventi dedicati alla **non autosufficienza** e allo sviluppo del **sistema territoriale dei servizi socio-educativi** sono infatti gestiti dagli enti locali, che impegnano, nell'area dedicata all'assistenza alle famiglie e ai minori, quasi il 40 per cento della **spesa sociale**.

L'erogazione di molti degli interventi e servizi sociali è legata, nella misura o nel costo, alla situazione economica dei richiedenti, ponderata attraverso l'**Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE)**. L'**articolo 5 del D.L. 201/2011** (c.d. Salva Italia) ha **demandato** ad un D.P.C.M., proposto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, la **revisione** delle modalità di **determinazione** e i **campi di applicazione dell'ISEE**. Il decreto dovrà inoltre **individuare** le **agevolazioni fiscali e tariffarie**, nonché le **provvidenze** di natura assistenziale che **non** potranno essere **più riconosciute** ai soggetti in possesso di un ISEE superiore alla **soglia** individuata dallo stesso decreto. Nel corso del 2012, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha elaborato lo schema di D.P.C.M. contenente la revisione dell'indicatore. In seguito alla **pronunzia 297/2012** della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevedeva un'intesa in sede di Conferenza Unificata, la disposizione è stata rinviata all'esame della stessa Conferenza, dove si è registrata la **mancata Intesa**. Il Governo ha pertanto ritenuto di non procedere all'approvazione del decreto, lasciando il compito della revisione dell'ISEE al prossimo esecutivo.

### ***Conciliazione famiglia-lavoro***

La **normativa in materia di conciliazione** è recata dalla **legge 53/2000** che, oltre a introdurre i congedi parentali, favorendo un maggior coinvolgimento dei padri nella cura dei figli, ha focalizzato l'attenzione delle regioni e degli enti locali sull'importanza di riorganizzare i tempi delle città. L'articolo 9 della legge, che promuove la sperimentazione di azioni positive per la conciliazione sul luogo di lavoro, è stato in ultimo modificato dall'**articolo 38 della legge 69/2009**, che ha ampliato la platea dei potenziali beneficiari ed aggiornato il novero degli interventi finanziabili, rendendo necessaria la stesura di un **nuovo regolamento di attuazione**.

L'articolo 4, commi 24-26, della legge di **riforma del mercato del lavoro (L. 92/2012)** ha previsto **misure sperimentali**, per gli anni 2013-2015, in materia di maternità e paternità. Entro i cinque mesi dalla nascita del figlio, i **padri lavoratori** dipendenti potranno godere di **un giorno di astensione obbligatoria e di ulteriori due giorni di congedi facoltativi**. La **madre lavoratrice** invece potrà utilizzare, in alternativa al congedo parentale, **voucher** per l'acquisto di servizi di **baby-sitting** o un **contributo** per fare fronte agli oneri della **rete pubblica o privata dei servizi per l'infanzia**. Il **decreto 22 dicembre 2012** ha stabilito la misura del beneficio per le madri lavoratrici in **300 euro mensili, per un massimo di sei mesi**. I benefici sono riconosciuti nel limite di 20 milioni di euro annui per ciascuno degli anni

2013, 2014 e 2015, a carico del Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne (al proposito si rinvia al tema **politiche giovanili**). Per accedere al beneficio, la madre lavoratrice dovrà presentare domanda tramite i canali telematici e secondo le modalità stabilite in tempo utile dall'I.N.P.S. Il beneficio è riconosciuto nei limiti delle risorse annuali indicate. Per i dipendenti della pubblica amministrazione, l'applicazione delle disposizioni è subordinata all'approvazione di apposita normativa del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

### ***Interventi per le famiglie colpite dal sisma della regione Abruzzo***

L'**articolo 8, comma 2, del decreto legge 39/2009** ha previsto, a valere sulle **risorse per il 2009** del Fondo per le politiche della famiglia, nei limiti di una spesa pari a **12 milioni di euro**, l'adozione di interventi per la costruzione e l'attivazione di servizi socio-educativi per la prima infanzia, la costruzione e l'attivazione di residenze per anziani, la costruzione e l'attivazione di residenze per "nuclei monoparentali madre bambino".

### ***Il bonus straordinario in favore dei nuclei familiari***

Il **decreto legge 185/2008** (art. 1) ha previsto, solo per l'anno 2009, un **bonus straordinario** in favore dei nuclei familiari che, nel 2008, hanno realizzato un basso reddito. L'ammontare del **bonus** è fissato per scaglioni di reddito e in base alla numerosità del nucleo familiare, e varia da un minimo di **200 euro** ad un massimo di **1.000 euro**.

### ***Approfondimenti***

- L'assistenza sociale
- Fondi per le politiche sociali
- Asili nido e servizi socio-educativi per la prima infanzia
- La non autosufficienza
- Welfare locale
- Politica regionale di sviluppo - Piano azione coesione

### ***Dossier pubblicati***

- Crisi, sussidiarietà ed economia sociale di mercato - interventi in materia sociale dello Stato, delle regioni e dell'Unione europea (24/03/2009)
- Le politiche per le famiglie in Italia (24/05/2012)

#### **Il bonus straordinario in favore dei nuclei familiari**

- Misure per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale - D.L. 185/2008 - A.C. 1972 - Schede di lettura (05/12/2008)
- Misure per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale - D.L. 185/2008 - A.C. 1972 -

Elementi per l'istruttoria legislativa (05/12/2008)

- Misure per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale - D.L. 185/2008 - A.C. 1972-A - Schede di lettura (12/01/2009)

#### Interventi per le famiglie colpite dal sisma della regione Abruzzo

- Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo e di protezione civile- Schede di lettura e normativa di riferimento D.L. 39/2009 ' A.C. 2468 Schede di lettura e normativa di riferimento (25/05/2009)
- Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici nella regione Abruzzo e di protezione civile - Elementi per l'istruttoria legislativa D.L. 39/2009 ' A.C. 2468 Elementi per l'istruttoria legislativa (25/05/2009)

#### La Carta acquisti

- D.L. 25 giugno 2008, n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - Schede di lettura (articoli 1-63-bis) - Parte I (03/10/2008)
- D.L. 25 giugno 2008, n. 112, Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 - Schede di lettura - (articoli 64-84) - Parte II (03/10/2008)

#### Le competenze istituzionali

- Adeguamento delle strutture di Governo - D.L. 85/2008 - A.C. 1250 - Elementi per l'istruttoria legislativa (16/06/2008)
- Adeguamento delle strutture di Governo - D.L. 85/2008 - A.C. 1250 - Schede di lettura (16/06/2008)
- Adeguamento delle strutture di Governo - D.L. 85/2008 - A.C. 1250 - Normativa di riferimento e Iter al Senato (A.S. 585) (16/06/2008)

### **Documenti e risorse web**

#### Famiglie

- Osservatorio Nazionale sulla Famiglia
- Fondo di credito per i nuovi nati - Sezione dedicata dal sito del Dipartimento per le politiche per la famiglia
- Carta Acquisti - Ministero dell'Economia e delle Finanze
- Dipartimento Politiche per la famiglia-
- Conferenza Nazionale della Famiglia
- Il reddito disponibile delle famiglie nelle regioni italiane
- Istat - Rapporto OECD sul reddito delle famiglie
- Piano nazionale per la famiglia Deliberazione Consiglio dei ministri 7 giugno 2012
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Rapporto sulla coesione sociale
- Piano d'azione per la Coesione
- Ministero del lavoro e delle politiche sociali - RAPPORTO ISEE 2012
- Banca d'Italia - Il risparmio e la ricchezza delle famiglie italiane durante la crisi - febbraio 2013

- Istat.it - Rapporto Bes 2013: il benessere equo e sostenibile in Italia

#### Infanzia ed adolescenza

- Portale dell'infanzia e dell'adolescenza
- LPS - Osservatorio per l'infanzia e l'adolescenza
- III Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva
- Parlamento Italiano - Commissione parlamentare per l'infanzia e l'adolescenza
- Politiche per la famiglia - Il piano straordinario dei servizi socio-educativi per la prima infanzia
- Istat.it - Offerta comunale di asili nido
- Rapporto di monitoraggio del Piano nidi al 31 dicembre 2011 |

#### Non autosufficienza

- A.ge.nas - La presa in carico degli anziani non autosufficienti
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali - Secondo rapporto sulla non autosufficienza in Italia
- Istat.it - I presidi residenziali socio-assistenziali e socio sanitari

## Politiche giovanili

*In tema di politiche giovanili vanno ricordate le specifiche norme sulle competenze istituzionali nonché sui fondi e le risorse stanziati in tale ambito.*

### **Competenze istituzionali**

A seguito del riordino di competenze istituzionali, operato dal **decreto legge 85/2008**, sono state attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia. Con il **D.P.C.M. 13 giugno 2008** sono state conferite al Ministro della gioventù le deleghe ad esercitare le funzioni e i compiti, ivi compresi quelli di indirizzo e coordinamento, di tutte le iniziative, anche normative, nelle materie concernenti le politiche giovanili. Successivamente, il **D.P.C.M. 13 dicembre 2011** ha attribuito al Ministro per la cooperazione internazionale e l'integrazione la delega di funzioni in materia di politiche giovanili e servizio civile.

Si ricordano una serie di istituti ed organismi finalizzati a svolgere un'azione di sostegno in favore dei giovani.

- l'**Agenzia nazionale per i giovani**, istituita in attuazione della decisione n. 1719/2006/CE, che amministra il programma comunitario "Gioventù in azione";
- l'**Osservatorio nazionale sulle comunità giovanili**, istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri dall'articolo 1, comma 556, della legge finanziaria 2006 (**legge 266/2005**), al fine di promuovere e valorizzare il ruolo di sviluppo e integrazione svolto dalle comunità giovanili. Contestualmente è stato istituito il **Fondo nazionale per le comunità giovanili**. La dotazione finanziaria del Fondo è stata fissata in 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 e in 3 milioni di euro per l'anno 2010. Come rilevato nel **D.P.C.M. del 10 dicembre 2010** di approvazione del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei ministri per il 2011, in considerazione delle significative riduzioni, per il triennio 2011-2013, degli stanziamenti dedicati alle politiche di settore, si è scelto di allocare le risorse del fondo all'interno del Fondo per le politiche giovanili.
- il **Forum nazionale dei giovani** con un ruolo consultivo e propositivo in tema di politiche giovanili.

### **Fondi dedicati alle politiche giovanili**

Gli stanziamenti finalizzati alle politiche di incentivazione e sostegno alla gioventù hanno registrato nell'ultimo quinquennio una notevole contrazione (per una analisi puntuale dei Fondi dedicati alle politiche sociali si rinvia alla **scheda dedicata**). Di seguito elenchiamo i fondi esistenti:

- il **Fondo per le politiche giovanili** è stato istituito, ai sensi dell'**articolo 19, comma 2, del decreto legge 223/2006**, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale, anche attraverso interventi volti ad agevolare la realizzazione del diritto dei giovani all'abitazione, nonché per facilitare l'accesso al credito per l'acquisto e l'utilizzo di beni e servizi. Il fondo è destinato a finanziare azioni e progetti di rilevante interesse nazionale, nonché le azioni ed i progetti destinati al territorio, individuati di intesa con le Regioni e gli Enti Locali. Il **decreto del 18 ottobre 2010** ha ripartito le risorse del Fondo per il 2010, pari a 81,087 milioni di euro. Nel triennio successivo il fondo risulta ridotto legislativamente. In particolare, il decreto 4

novembre 2011 ha ripartito, per il 2011, la somma di 32,909 milioni di euro. Per il 2012, la legge di stabilità 2012 ha assegnato al Fondo risorse pari a 8,2 milioni di euro, incrementate successivamente di circa 1,6 milioni di euro. Nel giugno 2012 sono stati trasferiti alle regioni 6,7 milioni di euro. Il **decreto 7 novembre 2012** destina pertanto 4,3 milioni di euro - di cui quota parte risultanti dalle economie derivanti dall'esercizio 2011 - a progetti e azioni di rilevante interesse nazionale. La **legge di stabilità 2013 ( legge 228/2012)** riduce ulteriormente la **dotazione del Fondo** portandola a 6,2 milioni di euro;

- il **Fondo genitori precari**, pari a 51 milioni di euro, riconosce ai giovani genitori disoccupati o precari una dote trasferibile ai datori di lavoro che li assumono alle proprie dipendenze con contratto a tempo indeterminato, anche a tempo parziale (come previsto dall'art. 1, commi 72 e 73, della **legge 247/2007**). La dote trasferibile è pari ad euro 5.000,00 per ogni assunzione fino al limite di cinque assunzioni per ogni singolo datore di lavoro;
- il **Fondo per il credito ai giovani**, istituito ai sensi dell'**articolo 15, comma 6, del decreto legge 81/2007** presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento per le politiche giovanili e gestito dalla Consap, favorisce l'accesso al credito degli studenti universitari o post-universitari di età compresa tra i 18 e i 40 anni in possesso di requisiti di merito. Il Fondo, divenuto operativo nell'estate del 2011, ha una dotazione iniziale di 19 milioni. Il valore complessivo del prestito ricevibile è di 25.000 euro, da ripartire per la durata del corso da finanziare, per uno stanziamento annuale da 3.000 a 5.000 euro. La garanzia pubblica è del 70 per cento;
- il **Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori**, istituito ai sensi dell'**articolo 13, comma 3-bis, del decreto legge 112/2008**, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri - Dipartimento della gioventù e gestito dalla Consap. I destinatari sono le giovani coppie e i nuclei familiari monogenitoriali, di età inferiore ai 35 anni, con figli minori, il cui reddito complessivo non superi i 35 mila euro e derivi, per più della metà, da contratti di lavoro atipici. Il fondo è divenuto operativo nell'estate 2011. La misura è rivolta ad agevolare l'accesso al credito, per l'acquisto di una casa di metratura non superiore ai 90 mq e di valore non superiore a 200.000 euro, a coppie con un indicatore ISEE non superiore a 35.000 euro. La dotazione del Fondo è di 50 milioni, la garanzia vale per il 50 per cento del debito residuo, con un limite di 75.000 euro. La somma accantonata a copertura della garanzia è pari al 10 per cento dell'importo garantito e vi è un meccanismo che permette al Fondo di autoalimentarsi;
- il **Fondo Mecenati**, istituito con **decreto 12 novembre 2010**, al fine di promuovere, sostenere e sviluppare l'imprenditoria giovanile nonché al fine di promuovere e sostenere il talento, l'innovatività e la creatività dei giovani di età inferiore ai 35 anni, nei limiti delle risorse finanziarie stanziare dall'articolo 1, commi 72 e 73, della **legge 247/2007**. Il Fondo è istituito presso il Dipartimento della Gioventù con una dotazione di 40 milioni di euro.

Infine, l'**articolo 24, comma 27, del decreto-legge 201/2011**, ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il **Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell'incremento in termini quantitativi e qualitativi dell'occupazione giovanile e delle donne** con un limite di spesa di 196 milioni di euro per il 2012 e di 36 milioni di euro per il 2013. Le risorse del Fondo sono finalizzate alla promozione di interventi finalizzati alla creazione di rapporti di lavoro stabili, ovvero di maggiore durata. I contributi riguarderanno i rapporti di lavoro stabilizzati oppure attivati entro il 31 marzo 2013 con giovani fino a 29 anni e donne, indipendentemente dalla loro età anagrafica.

## ***Istituzione delle comunità giovanili***

Nel corso della XVI Legislatura è stato avviato, ma non concluso, l'esame, in sede referente, da parte delle commissioni riunite I Affari costituzionali e XII Affari sociali, di alcuni progetti di legge - tra i quali un disegno di legge del Governo - che, partendo dal riconoscimento del valore sociale delle comunità giovanili, quale strumento di crescita civile e culturale della popolazione, dettano norme dirette ad agevolare la nascita di nuove comunità e a rafforzare quelle già esistenti, mediante la previsione di incentivi, anche economici e attraverso la disciplina dei principali aspetti di esse (**A.C. 1151** e **A.C. 2505**).

## ***Dossier pubblicati***

- [Riconoscimento e sostegno alle comunità giovanili - AA.C. 2505 e 1151 - Schede di lettura e normativa di riferimento \(08/02/2010\)](#)
- [Riconoscimento e sostegno alle comunità giovanili - AA.C. 2505 e 1151 - Elementi per l'istruttoria legislativa \(08/02/2010\)](#)

## ***Documenti e risorse web***

- [portaledeigiovani.it](#)
- [Agenzia nazionale per i giovani](#)
- [Youth Partnership web portal](#)
- [European Youth Parliament - Parlement Européen des Jeunes](#)
- [European Youth Forum](#)
- [European Commission - Youth](#)
- [PROGETTO YOUTH TALENT](#)
- [I Conferenza Europea "Salute e Benessere dei Giovani"](#)
- [Giovani per la Legalità](#)
- [Dipartimento della Gioventù](#)

### Fondi a sostegno dei giovani

- [Banca d'Italia - L'accesso al credito in tempi di crisi](#)