

PREOCCUPANTI LE PROPOSTE DELLA FONDAZIONE ZANCAN SULL'ASSISTENZA SOCIALE

MAURO PERINO *

Premessa

Nell'articolo "Verso una nuova assistenza sociale" pubblicato sul n. 196, gennaio-febbraio 2012 di *Appunti*, Tiziano Vecchiato, Direttore della Fondazione Zancan, sostiene che *«finché l'assistenza sociale continuerà a rappresentare un onere e non un fattore di sviluppo sociale non si faranno passi avanti nella tutela dei diritti delle persone più deboli, con risposte positive, emancipanti e non soltanto assistenziali»*. Secondo l'Autore *«una criticità strutturale del sistema dell'assistenza sociale è insita nell'interpretazione puramente formale del comma 1 dell'articolo 38 della Costituzione: "Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale"»*. Inoltre, l'attuale situazione, caratterizzata dalla *«confusione fra assistenza sociale e assistenza economica»*, è causa del fatto che non si guardi *«all'assistenza sociale come investimento»* e non si pensi *«al suo potenziale di rendimento sociale»*.

Secondo il Direttore della Fondazione Zancan *«l'assistenza sociale è (...) un grande sistema di responsabilità per prendersi cura dei bisogni delle persone, non va ridotto ad una amministrazione burocratica di trasferimenti economici, visto che può dare molto di più, a parità di risorse investite»*. E lo dimostra il fatto che *«se tutta la spesa per assistenza sociale fosse trasformata in servizi finanziarierebbe almeno 350mila posizioni lavorative»*. Purtroppo però, rileva con buon senso lo stesso Autore, *«una simile soluzione non è proponibile visto che una parte dei bisogni, soprattutto per affrontare l'emergenza alimentare e abitativa, richiede anche trasferimenti. Si tratta quindi di un parametro estremo, che ci chiede di identificare una soglia adeguata per ottimizzare il rendimento che servizi e trasferimenti insieme, in modo bilanciato, possono garantire»*.

Pur temperato dalla considerazione che non è sempre possibile trasformare i trasferimenti monetari in servizi – e nemmeno auspicabile se si pensa alla differenza, per l'interessato, tra dover andare per forza alla "mensa dei poveri" o avere la possibilità di acquistare liberamente, grazie ad un contributo economico di certo meno stigmatizzante, gli alimenti necessari a nutrirsi – l'appello di Vecchiato è a compiere *«un salto culturale ed etico, potremmo dire, di civiltà del prendersi cura»* senza il quale *«non è possibile un maggior rendimento delle risorse destinate all'assistenza sociale»*.

Ma se salto deve essere, è bene evitare che avvenga "nel buio" di una concezione del nostro sistema di assistenza sociale che, forse, richiede un supplemento di riflessione da parte di chi ne auspica *«un profondo rinnovamento»*.

(*) Direttore del Cisap, Consorzio dei servizi alla persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco (Torino).

Ancora pienamente idonee le norme costituzionali su mantenimento e assistenza sociale

Dalle pagine di questa rivista si è sempre sostenuto che il diritto all'assistenza sociale non può avere carattere di universalità e che la cosa non deve scandalizzare in quanto tale diritto ha caratteristiche diverse dal complesso dei diritti sociali (alla salute, al lavoro ed all'istruzione, ecc.) che devono essere obbligatoriamente rivolti a tutta la cittadinanza¹. Il diritto al mantenimento ed all'assistenza sociale è invece riservato ai soggetti inabili al lavoro che versano in condizioni di povertà o che dispongono di un reddito che non consente loro di far fronte alle esigenze vitali.

Lo stabilisce il primo comma della Costituzione che deve continuare ad essere la base di riferimento degli interventi riguardanti il sostegno economico e l'assistenza sociale, in quanto evidenzia in modo assolutamente corretto ed attuale le necessità – come si è detto *vitali* – delle persone con handicap o affette da patologie gravemente invalidanti, impossibilitate a procurarsi il necessario per vivere mediante il lavoro (in quanto ad esso inabili o per avvenuto raggiungimento dell'età che obbliga all'astensione).

Il mantenimento degli inabili al lavoro

In primo luogo occorre sottolineare con forza l'assoluta importanza del “*mantenimento*” delle succitate persone. Sembra banale dirlo ma, per continuare a vivere, le decine di migliaia di nostri concittadini impossibilitati (a causa della gravità delle loro condizioni psico-fisiche) allo svolgimento di qualsiasi attività lavorativa proficua, hanno l'insopprimibile esigenza di ricevere erogazioni in denaro per l'alimentazione, il vestiario, la casa e per le altre necessità esistenziali. E ciò rappresenta un limite oggettivo alla possibilità di perseguire «*la progressiva trasformazione del nostro welfare da trasferimenti economici a servizi per le persone e le famiglie, finanziando lavoro di cura e di promozione sociale*», che Vecchiato propone senza tenere in debito conto la reale dimensione del problema del mantenimento degli inabili al lavoro, tra l'altro evidenziata dai dati che lo stesso Autore fornisce.

Nel 2009 sono state erogate le seguenti somme in milioni di euro: 3.970 per le pensioni sociali, 908 per quelle di guerra, 14.543 per gli invalidi civili², 1.125 per i non vedenti, 172 per i non udenti e 11.500 per le integrazioni al minimo. Si tratta di spese vitali che non possono certamente essere eliminate o ridotte. Al contrario c'è la necessità e l'urgenza del loro consistente aumento, data la miserrima esiguità degli attuali importi che sono una vergogna sociale per i Parlamentari ed i Governi che si sono finora succeduti. Gli importi mensili relativi al 2013 sono infatti i seguenti: euro 275,87 per gli invalidi civili totali; euro 364,51 per le pensioni sociali; euro 442,30 per gli assegni sociali, mentre il trattamento minimo delle pensioni dei lavoratori dipendenti e autonomi è di euro 495,43.

Tiziano Vecchiato esprime inoltre riserve sulla legittimità dello Stato ad amministrare il 90% delle risorse finanziarie e – vittima egli stesso della «*confusione fra assistenza sociale e assistenza economica*»

¹ Cfr. Mauro Perino, “Per una corretta ridefinizione del ruolo del settore socio-assistenziale”, *Prospettive assistenziali*, n.154, 2006.

² Nelle pagine seguenti viene analizzata la questione riguardante l'indennità di accompagnamento.

– colloca erroneamente gli oneri statali relativi al mantenimento degli inabili al lavoro fra quelli che dovrebbero gravare, a suo parere, sul settore dell'assistenza sociale amministrata dai Comuni.

Eppure, come si è in precedenza evidenziato, il primo comma dell'articolo 38 della Costituzione sancisce una netta differenza fra il mantenimento e l'assistenza sociale. Ed è pertanto assolutamente corretto che lo Stato continui ad erogare direttamente le prestazioni relative al sostentamento degli inabili al lavoro e privi di mezzi necessari per vivere, proprio per evitare inaccettabili difformità di trattamento alle persone che si trovano nella medesima situazione.

A questo proposito è anzi opportuno rilanciare la proposta, avanzata sul numero 121/1998 di questa rivista, volta ad ottenere dallo Stato la garanzia del minimo vitale economico alle persone che non possono svolgere attività lavorativa proficua, compresi anche gli ex lavoratori il cui importo della pensione non è sufficiente per la loro esistenza e che necessitano pertanto di ottenere le prestazioni economiche relative all'integrazione al minimo³. Sottolineando altresì la necessità che, anche allo scopo di rimarcare l'alta finalità pubblica del "mantenimento degli inabili al lavoro" (evitando ogni confusione con il diritto all'assistenza sociale) le relative prestazioni dello Stato vengano affidate ad un nuovo specifico settore che operi per l'intero territorio nazionale, denominato "Sicurezza sociale".

Considerare il possesso di beni mobiliari e immobiliari

È opinione ampiamente espressa dalle pagine di questa rivista che, contrariamente a quanto avviene attualmente, nessuna somma dovrebbe essere versata dallo Stato a titolo di "mantenimento" alle persone che, pur non disponendo di redditi adeguati alle loro esigenze fondamentali di vita, posseggono patrimoni immobiliari, compreso l'alloggio in cui abitano e/o beni mobiliari non indispensabili.

Infatti coloro che sono proprietari dell'alloggio (o villa) e dispongono di redditi inferiori al minimo vitale, hanno la possibilità di vendere la nuda proprietà e riservare a loro stessi e ai coniugi (o ad altre persone) vita natural durante l'usufrutto della stessa abitazione⁴.

Inoltre, come è stato indicato nel succitato articolo di questa rivista, *«si potrebbe anche prevedere, come stabilisce una delibera del Consiglio comunale di Torino del 1979, che l'ente locale versi al proprietario di un alloggio e privo di altri redditi, un contributo corrispondente (o anche superiore) al minimo vitale con l'impegno del proprietario stesso di rimborsare le somme ricevute (ed i relativi interessi) o al momento della risoluzione delle proprie difficoltà economiche o in occasione della successione»*.

Ricalcolare gli importi delle erogazioni monetarie

³ Cfr. l'articolo "Per la creazione di un nuovo settore: la sicurezza sociale", *Prospettive esistenziali*, n. 121, 1998.

⁴ Si ritiene invece gravemente iniqua la richiesta di abrogare la franchigia sulla prima casa di abitazione giustamente prevista dai vigenti decreti legislativi n. 109/1998 e 130/2000 per le contribuzioni economiche a carico delle persone colpite da patologie e/o handicap invalidanti e da non autosufficienza che ricevono prestazioni socio-sanitarie. Si tratta, infatti, del corretto riconoscimento dei sacrifici fatti da coloro che hanno risparmiato per poter acquistare l'abitazione nella quale vivono e le cui normali esigenze di vita sono cambiate a seguito della perdita della salute e dell'autonomia.

Per evidenti motivi di giustizia sociale le erogazioni economiche dello Stato dovrebbero consistere nel versamento della differenza risultante fra l'importo del minimo vitale ed i redditi posseduti.

L'attuale normativa è inaccettabile. Ad esempio, come è già stato rilevato, la persona con handicap gravemente invalidante riceve nel 2013 la pensione di euro 275,87 sia nei casi in cui è totalmente priva di altre risorse, sia qualora possieda redditi inferiori a euro 16.127,30⁵.

In alternativa si propone che, stabilito il minimo vitale, ad esempio in euro 700,00, venga erogato un importo tale da consentire la effettiva disponibilità di detta somma. Pertanto coloro che non hanno redditi dovrebbero ricevere euro 700,00 al mese. Se disponessero di redditi di valore inferiore, dovrebbe essere loro erogata la somma occorrente per il raggiungimento di detto importo di euro 700,00. Nulla, infine, dovrebbe essere accordato a coloro che dispongono di redditi superiori a euro 700,00.

Da notare, inoltre, che attualmente non vengono tenuti in alcuna considerazione i patrimoni immobiliari, ma solamente i redditi dei percettori di erogazioni monetarie da parte dello Stato. Al riguardo si segnala che possono anche essere due o tre le abitazioni possedute e non affittate per le quali, in base alle leggi vigenti, i redditi complessivi sono inferiori all'importo sopra riferito in euro 16.127,30.

Per quanto riguarda i beni mobiliari (azioni, obbligazioni, denaro contante, ecc.) è da segnalare che dalle informazioni fornite dall'Inps non vi sono pensionati, invalidi compresi, che abbiano denunciato il possesso di beni mobiliari, quali Bot, Cct, Btp, fondi comuni e altri investimenti. Non risulta inoltre che l'Inps abbia mai eseguito accertamenti sistematici.

Allo scopo di evitare le frequentissime omissioni di cui sopra, si propone che coloro che chiedono sussidi e agevolazioni (ad esempio per il pagamento delle rette di frequenza degli asili nido e delle scuole materne) debbano obbligatoriamente sottoscrivere una dichiarazione in cui autorizzano le banche e le analoghe organizzazioni aventi sede in Italia o all'estero a segnalare all'ente erogatore delle prestazioni il possesso, da parte del richiedente la prestazione agevolata, di depositi mobiliari (denaro, azioni, obbligazioni, ecc.), nonché i trasferimenti avvenuti negli ultimi cinque anni a favore di parenti o altri soggetti.

Se sono corrette tutte le iniziative volte a garantire ai cittadini in genere ed anche ai singoli componenti adulti dei nuclei familiari condizioni di autonomia economica (il che significa il giusto riconoscimento della libertà di cui deve godere ognuno di noi) dovrebbero essere eliminati tutti i privilegi che da un lato sono prove evidenti di iniquità sociale (come ad esempio l'erogazione di sussidi economici ai proprietari di immobili) e d'altro canto la loro revoca consentirebbe di destinare le relative risorse alle persone in reali condizioni di bisogno.

In ogni caso è doveroso sottolineare che l'erogazione agli inabili al lavoro di adeguate risorse economiche è la condizione fondamentale e imprescindibile per il concreto riconoscimento della loro

⁵ C'è pertanto l'urgente necessità dell'eliminazione delle disparità di trattamento – vere e proprie discriminazioni – che vi sono nelle leggi vigenti sulle pensioni erogate alle persone con disabilità grave che contrastano con le norme della Convenzione sui diritti delle persone con handicap approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006 e ratificata dal nostro Paese con la legge 18/2009.

dignità umana, valore che non dovrebbe mai essere condizionato dalla situazione economica dei loro congiunti conviventi o non conviventi.

Ambito di intervento dell'assistenza sociale

Ancora una volta occorre ribadire che il settore dell'assistenza sociale deve operare esclusivamente a favore degli «*inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere*» al fine di evitare che i fondi destinati a detti soggetti siano utilizzati da altri, come oggi spesso avviene.

Per quanto riguarda le esigenze delle persone abili al lavoro ma in gravi difficoltà, il settore dell'assistenza sociale non dovrebbe mai intervenire. Andrebbe cioè rispettato il secondo comma dello stesso articolo 38 della Costituzione – che recita: «*I lavoratori hanno diritto che siano provveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*» – assegnando alla competenza del settore preposto al lavoro (e non all'assistenza sociale) il compito di garantire le risorse economiche necessarie per vivere alle persone non occupate o disoccupate.

D'altra parte, mentre gli uffici preposti all'assistenza sociale sono e saranno sempre solo in grado di erogare sussidi, il settore del lavoro può – o per meglio dire *deve* – organizzare attività di formazione professionale, di aggiornamento o di riconversione o assumere le altre iniziative volte a favorire l'occupazione.

Inoltre non si può ignorare che il peso contrattuale dei cassaintegrati e dei disoccupati, giustamente tutelati dai Sindacati, è risultato spesso prevalente su quello degli inabili al lavoro assistiti dai servizi socio-assistenziali. Con il risultato che le già scarse risorse destinate all'assistenza sociale vengono, in molte realtà, utilizzate per queste componenti della popolazione: a scapito di coloro che tradizionalmente non trovano alcuna rappresentanza presso le istituzioni.

Analoghe sono le considerazioni riguardanti le carenze abitative. Anche in questo campo vi sono numerosi Enti gestori dell'assistenza sociale che intervengono, mentre la competenza degli interventi per le persone ed i nuclei familiari privi di una abitazione idonea e non in grado di corrispondere gli affitti richiesti dal libero mercato spetta esclusivamente al settore casa anche nei casi di assoluta emergenza.

Ad avviso di questa rivista, anche per gli ex lavoratori che ricevono pensioni di vecchiaia e di anzianità di livello inferiore al minimo vitale, la competenza per l'erogazione di sussidi integrativi dovrebbe essere assegnata al settore lavoro e non all'assistenza sociale, com'è disposto a chiare lettere dal sopra citato secondo comma dell'articolo 38 della Costituzione. Dopo aver contribuito mediante il proprio lavoro allo sviluppo economico e sociale del Paese, gli ex lavoratori non dovrebbero *mai* avere bisogno di assistenza. L'ovvia soluzione consiste nella definizione di importi che assicurino almeno il minimo economico indispensabile per vivere.

A questo riguardo occorre ricordare l'estrema importanza della sentenza n. 30 del 13-23 gennaio 2004 in cui viene asserito che «*riconoscendo alla pensione natura di retribuzione differita, la Corte*

costituzionale ha sempre affermato che essa deve essere proporzionata alla qualità e quantità di lavoro prestato e deve comunque essere idonea ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia un'esistenza libera e dignitosa, nel pieno rispetto dell'articolo 36 della Costituzione. L'articolo 38, secondo e quarto comma, della Costituzione, inoltre, riconosce il diritto dei lavoratori a "che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria" anche tramite "organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato"».

Nella sentenza si precisa, inoltre, che «l'azione di integrazione anche economica tramite interventi a carico della finanza pubblica appare tanto più necessaria in presenza di un significativo allungamento della vita dei cittadini, e del conseguente prolungamento del periodo nel quale è anzitutto il trattamento pensionistico ad assicurare un'esistenza libera e dignitosa al pensionato e ai suoi familiari (pur senza escludere la necessità di forme di assistenza sociale e sanitarie pienamente adeguate)».

Un deplorabile ma frequente mezzo molto usato per sottrarre risorse agli invalidi al lavoro sprovvisti dei mezzi necessari per vivere è costituito dall'inserimento degli asili nido fra le attività dell'assistenza sociale. Ne consegue l'utilizzo a favore degli asili nido di risorse economiche – spesso assai consistenti – che dovrebbero essere prelevate dal settore preposto alle attività scolastiche e prescolastiche.

A questo proposito occorre tener presente che la Corte costituzionale con la sentenza n. 370 del 17 dicembre 2003 ha stabilito che *«pur negandosi l'inserimento degli asili nido nell'ambito delle vere e proprie istituzioni scolastiche, si è rilevata l'assimilazione, ad opera della legislazione ordinaria, delle finalità di formazione e socializzazione degli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche».*

Prestazioni per le persone non autosufficienti

Per quanto concerne l'annosa questione delle prestazioni per le persone non autosufficienti (oltre un milione di nostri concittadini) perché colpite da patologie gravemente invalidanti, da tre decenni viene ripetuto su questa rivista (il primo articolo è apparso sul n. 44 del 1978 con il titolo "Gli anziani definiti cronici vengono calpestati nei loro diritti") che il Servizio sanitario nazionale deve provvedere a detti malati, inguaribili ma sempre curabili⁶.

Giova inoltre ricordare che in base alle norme sui Lea sanitari e socio-sanitari sono stati riconosciuti diritti pienamente e immediatamente esigibili anche alle persone con handicap intellettuale grave.

Le prestazioni di assistenza sociale

⁶ A nostro avviso nei riguardi degli anziani malati cronici non autosufficienti e delle persone con demenza senile tutte le competenze, comprese quelle riguardanti l'integrazione economica, dovrebbero essere affidate al Servizio sanitario nazionale che, fra l'altro, provvede alla riscossione dei ticket e potrebbe quindi anche gestire l'incasso delle quote alberghiere relative ai ricoveri presso Rsa. Inoltre non vi sono motivi validi per l'attribuzione al settore dell'assistenza sociale delle funzioni sociali e relazionali riguardanti i malati cronici, poiché gli identici compiti concernenti i pazienti acuti sono giustamente assicurati dalla sanità. Come per tutti gli altri settori di intervento (scuola, formazione professionale, anagrafe, ecc.) le valenze sociali e relazionali devono essere una funzione svolta dal personale addetto al loro settore di appartenenza operativa.

Nell'articolo esaminato Tiziano Vecchiato afferma che *«non si possono aiutare le persone senza il loro impegno, senza l'incontro solidale dei diritti e dei doveri»* per cui nel settore dell'assistenza sociale non ci sarebbe *«solo un problema di regolazione finanziaria delle risorse»*, ma anche e soprattutto una questione di *«co-investimento, di misurazione dei risultati, dei guadagni di cittadinanza conseguiti»*.

Da quanto sin qui esposto si comprende che, se le competenze del settore dell'assistenza sociale restano quelle stabilite dal primo comma dell'articolo 38 della Costituzione e riguardano cioè gli inabili al lavoro sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, le succitate istanze presentate da Tiziano Vecchiato non sono né saranno mai attuabili da parte della stragrande maggioranza degli utenti. Infatti, fra gli aventi diritto alle prestazioni dell'assistenza sociale, non hanno sicuramente alcuna possibilità di impegnarsi e collaborare i neonati, i bambini ed i fanciulli appartenenti a nuclei familiari in condizioni di grave disagio socio-economico o privi di assistenza morale e materiale da parte dei genitori e dei parenti tenuti a provvedervi, nonché i soggetti con handicap intellettivo in situazione di gravità e quindi con limitata o nulla autonomia.

La ridefinizione delle competenze del settore socio-assistenziale non deve essere effettuata, come vorrebbe Tiziano Vecchiato, allargandone il campo d'azione anche alle persone abili al lavoro, come assurdamente è stato previsto dal secondo comma dell'articolo 1 della legge 328/2000, ove si stabilisce che *«per interventi e servizi sociali»* si devono intendere tutte le attività previste dall'articolo 128 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e cioè *«tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le condizioni 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»*.

Come aveva lucidamente osservato il compianto Mario Tortello su *La Stampa* del 13 settembre 2000, in base al testo sopra riportato *«le attività concernenti il “turismo cittadino ed extraurbano” e le altre iniziative analoghe di tempo libero vengono poste sullo stesso piano giuridico-amministrativo rispetto all'istituzione di piccole comunità per persone con handicap intellettivo totalmente non autosufficienti e prive di sostegno familiare»*.

Inoltre Tortello aveva giustamente precisato che *«le stesse considerazioni valgono per tutte le altre attività di assistenza sociale: sussidi economici per situazioni di emergenza, aiuti domiciliari alle persone con limitata autonomia, centri diurni per handicappati, ecc.»*⁷.

Diritti pienamente e immediatamente esigibili

Tenuto conto delle imprescindibili esigenze delle persone inabili al lavoro – ed in particolare dei minori in tutto o in parte privi delle indispensabili cure familiari, siano essi nati nel o fuori del

⁷ A nostra conoscenza non vi sono Comuni che hanno attribuito al settore socio-assistenziale tutte le funzioni previste del sopra citato articolo 1 della legge 328/2000. Una indiscutibile conferma della stravaganza dell'articolo 128 del decreto legislativo 112/1998.

matrimonio; delle persone con handicap intellettivi totalmente o gravemente prive di autonomia che necessitino di sostegno per la permanenza in famiglia o di inserimento in comunità alloggio; dei soggetti colpiti da altri handicap, anche plurimi, che necessitano di aiuti specifici per poter acquistare la massima autonomia possibile nel rispetto del diritto all'autodeterminazione; degli anziani che non sono in grado di provvedere alle proprie esigenze di vita; delle gestanti e madri in grave difficoltà personale; delle persone che necessitano di prestazioni specifiche per evitare la loro emarginazione – sarebbe necessario che, finalmente, i gruppi di volontariato, le altre organizzazioni di base, i Sindacati, i centri di ricerca e di promozione sociale e tutte le persone che ritengono necessario garantire a detti nostri concittadini condizioni accettabili di vita operassero attivamente non per estendere la discrezionalità degli interventi assistenziali anche a coloro che sono autonomamente in grado di superare le loro difficoltà, ma per ottenere diritti pienamente e immediatamente esigibili come il Csa (Coordinamento sanità e assistenza fra i movimenti di base) richiede da anni⁸.

Campi di intervento dei servizi sociali

Stante tutto quanto detto nei paragrafi precedenti, è appena il caso di precisare che l'intervento dei servizi sociali – intesi come organizzazione tecnico-operativa composta da professionisti (assistenti sociali, educatori, ecc.) – non può e non deve essere limitato al solo settore dell'assistenza sociale. D'altra parte anche le Asl e le Aziende ospedaliere dispongono di servizi sociali che operano con il personale professionale appartenente ai ruoli sanitari. Analogamente è necessario che tutti i settori istituzionali (lavoro, istruzione, casa, ecc.) istituiscano propri servizi sociali per la risoluzione delle problematiche *specifiche* dei loro utenti. E che le istituzioni competenti (Stato, Regioni, Province, Comuni, ecc.) ne definiscano i compiti, disciplinando i rapporti tra i servizi ed i cittadini ai quali sono rivolti gli interventi.

Così operando gli Enti gestori delle funzioni socio-assistenziali avrebbero – finalmente – la possibilità di operare soltanto nei confronti delle persone inabili al lavoro e sprovviste dei mezzi necessari per vivere utilizzando esclusivamente a favore di detti soggetti i finanziamenti assegnati.

Risorse per la non autosufficienza e indennità di accompagnamento

Tiziano Vecchiato sostiene che *«il fondo per la non autosufficienza è stato sostanzialmente costituito già nel 1980 in base alla legge 18/1980 per garantire una indennità di accompagnamento agli invalidi civili totalmente inabili»*.

Premesso che le indennità di accompagnamento e di comunicazione sono erogate non solo agli invalidi civili totali, ma anche alle persone gravemente colpite da cecità e da sordità, occorre rilevare che dette prestazioni non hanno nulla a che fare con il fondo per le non autosufficienze, ma sono state decise dal Parlamento per compensare le persone con handicap gravemente invalidanti in relazione alle maggiori spese che esse sostengono rispetto ai cittadini privi di minorazioni.

⁸ Cfr. Maria Grazia Breda, Donata Nova Micucci e Francesco Santanera, *La riforma dell'assistenza e dei servizi sociali - Analisi della legge 328/2000 e proposte attuative*, Utet Libreria, Torino, 2001.

D'altra parte i lavoratori dei settori pubblico e privato ed i congiunti conviventi di qualsiasi età colpiti da patologie invalidanti, anche se non autosufficienti, avevano il diritto pienamente e immediatamente esigibile al ricovero ospedaliero senza limiti di durata e gratuito ai sensi delle leggi 841/1953, 692/1955, 132/1968 e 386/1974.

C'è altresì la necessità di tener presente che in base alla sopra citata legge 18/1980 l'indennità di accompagnamento non è erogata solo alle persone incapaci di compiere gli atti quotidiani della vita, ma anche a coloro che non sono in grado di deambulare autonomamente. È ovvio che questi soggetti, com'è anche il caso del Ministro delle finanze della Germania, non possono essere definiti "non autosufficienti".

Vi è invece la necessità di finanziare adeguatamente il fondo per le non autosufficienze istituito dal comma 1264 dell'articolo 1 della legge 296/2006, conservando le finalità originarie rivolte a fornire ai Comuni (e non ad altri enti) le risorse occorrenti per le loro limitate competenze (di gran lunga meno onerose di quelle a carico della sanità) in materia di non autosufficienza.

Come è già stato rilevato⁹ *«a condizione che vengano confermate le norme previste dall'articolo 25 della legge 328/2000 e dei decreti legislativi 109/1998 e 130/2000, in base alle quali i soggetti assistiti, qualora si tratti di persone con handicap permanente in situazione di gravità o di ultrasessantacinquenni non autosufficienti, devono contribuire alle spese sulla base delle loro personali risorse economiche (redditi e beni, dedotte le vigenti franchigie) senza alcun onere per i congiunti conviventi o non conviventi, si ritiene praticabile la soppressione dell'indennità di accompagnamento non solo per i soggetti ricoverati a titolo gratuito (come prevedono le norme vigenti per gli invalidi civili), ma anche per i degenti presso strutture socio-sanitarie con oneri in parte a loro carico e in parte a carico del Servizio sanitario nazionale».*

Per favorire la permanenza al proprio domicilio, dovrebbe invece essere mantenuta l'indennità di accompagnamento per le persone non ricoverate, in quanto, come è già stato in precedenza rilevato, si tratta di una erogazione motivata dalle maggiori spese che devono sostenere i soggetti con handicap o con patologie gravemente invalidanti rispetto ai cittadini privi di menomazioni. Anzi occorrerebbe aumentare l'attuale insufficiente importo mensile di euro 499,27 (corrispondenti a 16,37 euro al giorno) erogato alle persone che necessitano di assistenza 24 ore su 24 per tutte le loro esigenze vitali. In particolare devono essere alzate, vestite, pulite (spesso sono colpite da doppia incontinenza), imboccate e continuamente sorvegliate.

Osservazioni conclusive

Andrebbe correttamente sancito che i servizi socio-assistenziali – deputati a fornire l'assistenza sociale così come intesa nella nostra Carta costituzionale – rappresentano un "sottoinsieme" del complesso dei servizi preposti ad assicurare l'effettività dei diritti afferenti al nostro sistema di welfare. Si tratta dunque di servizi che hanno una specificità che deve essere preservata, pena la lesione dei diritti dei più deboli

⁹ Cfr. l'articolo "Possibili risparmi concernenti il Servizio sanitario nazionale e altri settori", *Prospettive assistenziali*, n. 177, 2012.

perpetrata attraverso la strumentalizzazione di concetti importanti quali – ad esempio – la prevenzione del bisogno assistenziale, la non discriminazione, la connessione tra condizione sociale e stato di salute.

Inoltre è opportuno che si prenda finalmente atto – con riferimento alle situazioni di disagio sociale conclamato – che i servizi socioassistenziali hanno pochissimi strumenti per svolgere azioni dirette ad eliminare le cause che provocano le richieste di intervento. Al massimo possono individuare le situazioni “a rischio” e cioè tutte quelle carenze che, se non colmate, provocano o favoriscono la richiesta di assistenza. Da ciò consegue che la prevenzione del bisogno assistenziale non può, con riferimento a tali situazioni, rappresentare una funzione del settore dei servizi di assistenza sociale.

Tuttavia i servizi socioassistenziali – proprio perché hanno a che fare con gli effetti dell’esclusione ed hanno la possibilità di individuarne puntualmente le cause – possono operare in senso promozionale, nei confronti degli altri settori coinvolti nelle politiche sociali (specie locali), per far sì che vengano introdotti i cambiamenti occorrenti per eliminare, o almeno per ridurre, i fattori che generano difficoltà e disagio sociale ed al fine di evitare che, agli utenti dell’assistenza, venga negato il diritto di accedere alle risorse rese disponibili dal sistema di sicurezza sociale nel suo complesso (casa, scuola, sanità, previdenza ecc.).