

## **Il DDL che propone la riforma assistenziale (meglio di un segmento *welfare* previdenziale)**

*di Ettore Jorio*

La “manovra”, approvata dal Governo il 30 giugno scorso per conseguire il pareggio di bilancio nel 2014, oltre che per la sua consistenza economica plurimiliardaria, si caratterizza per i due strumenti utilizzati, sinergici tra loro.

Il primo, di carattere legislativo, è rappresentato dal decreto legge n. 98 del 6 luglio 2011 (G.U. n. 155 del 6 luglio 2011, serie generale), recante le “Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria”, per molti versi coerenti con gli obiettivi di manovra pattuiti in sede comunitaria.

Il secondo, di portata “prelegislativa”, individuato in un importante disegno di legge delega, tendente a produrre due significative riforme, di vitale importanza per il Paese: quella fiscale e quella assistenziale<sup>1</sup>.

Con l’anzidetto disegno di legge delega si è ritenuto:

- da una parte, di anticipare di qualche mese l’inizio del cammino della riforma fiscale, da tempo al centro del confronto politico (alla quale si è affiancata, all’ultimo momento, anche la “riforma assistenziale”), che sembrava doversi differire alla ripresa dei lavori *post-estivi*, considerata la sua complessità redazionale, nonché i ripetuti richiami e le preoccupazioni espresse dallo stesso ministro Tremonti nei confronti dei costi conseguenti di entità miliardaria;
- dall’altra, di introdurre, (molto) a sorpresa, elementi di confronto in Parlamento per realizzare la riforma della spesa in materia sociale, e con essa intervenire in tema di contenimento dei costi relativi, dei benefici economici previdenziali assicurati in favore delle categorie protette, divenute sempre più affollate in termini di beneficiari, nonché per riscrivere le regole della reversibilità delle pensioni.

A ben vedere, la particolarità del disegno di legge delega è rappresentata dall’esigenza prioritaria di codificare, con i nove precetti all’uopo dedicati, i principi generali, che dovrebbero essere alla base del futuro ordinamento fiscale, e quindi di scandire il ventaglio delle imposte sulle quali esso potrà contare. Nondimeno - con una iniziativa dell’ultima ora e con un testo composto di un unico articolo, aggiunto in calce al precetto afferente le disposizioni finali della “riforma fiscale”- il redattore dell’ipotesi legislativa di delegazione si è proposto di riordinare la spesa in materia sociale, attraverso la previsione di misure che lasciano intendere ben oltre di quanto le stesse sembrano rappresentare direttamente. Ciò in quanto appare di tutta evidenza che il medesimo abbia intenzione, nell’esercitare la delega da attribuirsi, eventualmente, in suo favore da parte del Parlamento, di preparare la strada ad una riformulazione complessiva della disciplina della concessione delle pensioni di invalidità civile, per cecità e sordità civile, *handicap* e disabilità,

---

<sup>1</sup> Oltre a tutto questo, nella medesima seduta, è stato approvato il secondo decreto legislativo attuativo della delega conferitagli dalla legge 196/09, in materia di controlli di regolarità amministrativa e contabile e di potenziamento delle analisi di valutazione della spesa. Un provvedimento che ha fatto seguito al decreto legislativo n. 91 del 31 maggio 2011 (G.U. n. 145 del 24 giugno 2011, serie generale), con il quale sono state sancite le “Disposizioni recanti attuazione dell’articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili”, da molti confuso con quello omologo, in via di pubblicazione sulla G.U., approvato definitivamente dall’Esecutivo il 9 giugno 2011, che costituisce il settimo decreto attuativo della legge 42/09, recante l’armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi e, quindi, anche del “sistema” sanitario regionale.

nonché delle pensioni di inabilità e delle indennità aggiuntive, in relazione al contesto più generale dell'assistenza sociale, anch'essa da riscrivere.

Un percorso legislativo, questo, che pare doversi frequentare a breve, perché ritenuto fondamentale per il risanamento della finanza pubblica. Si spera, però, non a discapito del soddisfacimento del bisogno sociale reale, che potrebbe rischiare, in difetto della necessaria accortezza procedimentale, di essere disatteso e, ove mai, trattato con la stessa “severità” riconoscitiva, da garantire, invece, nei confronti di quelle brutte “abitudini”, proprie dell'attuale sistema, che hanno condotto fino ad oggi a frequenti e indebiti riconoscimenti pensionistici.

*La riforma fiscale* (della quale si fa appena un accenno nell'odierno scrutinio, in quanto dedicato massimamente a delineare quella dell'assistenza).

Sostanzialmente, l'ipotesi legislativa ripropone, al riguardo, le imposte di oggi, fatta salva l'istituzione di quella sui servizi, che troveranno la loro disciplina specifica di dettaglio nel previsto codice unico. Un obiettivo, quest'ultimo, che rappresenta il punto di arrivo della riforma, ma soprattutto lo strumento di codificazione vera e propria nel quale dovranno essere sanciti, con chiarezza e semplicità, i principi, i criteri e le norme fondanti del sistema impositivo, individuati nelle loro specificità applicative, riferibili alle singole tipologie di prelievo.

Fatte queste premesse, è doveroso tuttavia sottolineare l'assoluta non novità della ipotesi di riforma fiscale approvata dall'Esecutivo, dimostrativa della fretta che ha caratterizzato l'elaborazione e l'approvazione del ripetuto disegno di legge delega. Un rilievo facilmente rilevabile a causa della evidente corrispondenza, della quasi identità, riscontrabile tra il testo dell'anzidetto ddl e il contenuto nella omologa legge delega 7 aprile 2003, n. 80, approvata, a suo tempo, dal Parlamento su proposta dello stesso ministro Tremonti del 2001, ancorché rivisto e sfoltito in alcuni punti non di rilievo assoluto<sup>2</sup>.

Per quanto riguarda il prelievo vero e proprio, il disegno di legge delega ne sancisce la conferma e, per alcuni versi, una trasformazione molto parziale. In relazione alle imposte confermate, si preoccupa di rideterminare, sin da ora, l'entità delle aliquote che si renderanno applicabili.

Più precisamente, individua, nella logica di volere semplificare il tutto:

- la previsione di tre aliquote Irpef, in luogo delle cinque attuali, fissate nella misura del 20%, 30% e 40%;
- in relazione all'Iva, l'inasprimento di un punto percentuale delle attuali aliquote, limitatamente a quelle più alte, che - di conseguenza - arriverebbero all'11% e al 21%;
- l'abolizione graduale (in linea con quanto stabilito nei provvedimenti attuativi del federalismo fiscale riguardanti l'autonomia delle regioni) dell'Irap a partire dal 2014;
- l'introduzione di una aliquota unica del 20% sulle rendite finanziarie;
- la rimodulazione delle accise, che dovranno essere definite e coordinate con l'imposizione sui consumi, al fine di evitare ogni possibile duplicazione erariale;
- la concentrazione in una unica imposta, la cosiddetta *service tax*, di almeno otto delle attuali imposizioni indirette (registro, ipotecarie e catastali, bollo, concessioni governative, contratti di borsa, assicurazioni e intrattenimenti).

*La riforma assistenziale* (rectius, di un segmento del welfare previdenziale).

Il disegno di legge delega dedica ad essa un unico articolo, il decimo, dal titolo “Interventi di riqualificazione e riordino della spesa in materia sociale”.

---

<sup>2</sup> Guerra C., *Il desolante copia-incolla della delega fiscale*, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 6 luglio 2011.

Ciò a riprova della volontà dell'Esecutivo di volere insediare, verosimilmente all'ultimo momento, nel contesto della riforma fiscale, una delega per legiferare in tale ambito, al fine di moderare l'attuale costo relativo, nel senso di evitare - come detto - percezioni indebite e impedire le più attuali sovrapposizioni e duplicazioni di servizi/prestazioni, che esasperano il sistema, non più, così com'è, economicamente sostenibile.

Un percorso, ma soprattutto una opzione intesa a:

- a) moralizzare il meccanismo e a frenare il dilagare delle contribuzioni monetarie dirette (pensioni di invalidità e indennità di accompagnamento, rispettivamente incrementate nel settennio 2002/2009 di 500 milioni e di 4,5 miliardi di euro<sup>3</sup>), oramai fuori controllo in molte realtà geografiche (secondo alcuni dati, esageratamente esplosa negli ultimi quattro anni)<sup>4</sup>;
- b) contribuire all'emersione del fenomeno dei cosiddetti falsi invalidi, spesso assorto agli onori della cronaca a cura del più attuale giornalismo "investigativo", soprattutto televisivo, che scova routinariamente soggetti riconosciuti ciechi totali alla guida di auto fuoriserie e/o di veicoli da lavoro, nonché soggetti invalidi al 100%, titolari/beneficiari di indennità di accompagnamento, alle prese con il loro *footing* giornaliero e non solo;
- c) contribuire alla riduzione del *deficit* pubblico, arrivando a stimare un risparmio sul conto economico di circa cinque miliardi di euro proveniente dalla sola "riforma dell'assistenza"<sup>5</sup>.

Ma c'è di più. L'esaminato disegno di legge delega pone le basi per un intervento "a gamba tesa" su tutto il sistema pensionistico garante delle percezioni economiche di "seconda mano", ovverosia su quello fondato sul diritto alla reversibilità, spettante ai coniugi e familiari, conviventi più stretti, superstiti e già a carico del titolare di pensione ordinaria, nonché prevede la rielaborazione degli indicatori della situazione economica equivalente, ovverosia di quegli indici che consentono o meno di fruire di una indennità/prestazione di tipo assistenziale.

Dunque, è arrivata inaspettatamente la previsione di una delega legislativa di alto peso politico-sociale, riassunta *in extremis* e in coda a quella più pubblicizzata riferita alla riforma fiscale, che assumerà un significativo rilievo, sia sotto il profilo dell'assistenza vera e propria che per la sua ricaduta nella realizzazione delle economie pubbliche programmate.

Nel merito della delega prevista, dalla lettura coordinata del testo è facile rilevare la volontà dell'aspirante legislatore delegato di non procedere, tuttavia, ad una ristrutturazione organica del comparto del *welfare* socio-assistenziale, nonostante la "generosità" del titolo della Parte seconda del testo licenziato dal Governo (intendendo per tale la vastità dei due ambiti che il ddl si propone di disciplinare). Ciò forse perché è interesse del medesimo pervenire a tale risultato unitamente all'analogia riforma più complessiva della sanità, pena il mantenimento delle più attuali discrasie e contraddizioni, che hanno fatto di un insieme assistenziale ideale due sistemi distinti e disorganici, produttivi di sensibili sprechi e servizi, peraltro altamente discriminati.

Un *handicap* legislativo, quello appena rappresentato, che ha reso gli anzidetti sistemi spesso concorrenti tra loro sul piano finanziario e, persino, sotto il profilo della titolarità delle funzioni tipiche, di quella abilitativa del loro ordinario esercizio. Ciò nel senso che la loro disciplina caratteristica, proprio perché da sempre frammentaria e non affatto coordinata, ha causato severe difficoltà interpretative, indispensabili per rintracciare, prima, e svolgere, successivamente, i

<sup>3</sup> Gori C., *Difficile il recupero di risorse a breve*, *IlSole24Ore*, 10 luglio 2011.

<sup>4</sup> Sensini M., *Riforma dell'assistenza o taglio delle agevolazioni*, *Corriere della Sera*, 7 luglio 2011; Petrini R., *Stretta sull'assistenza e reversibilità per trovare i 15 miliardi mancanti*, *La Repubblica*, 7 luglio 2011.

<sup>5</sup> Pesole D., *Stretta su invalidità e reversibilità*, *IlSole24Ore*, 8 luglio 2011.

compiti relativi che, proprio per queste complicazioni esegetiche, spesso si sono sovrapposte e si sovrappongono reciprocamente a causa di una competenza istituzionale definita molto precariamente.

Vediamo cosa si propone nello specifico il disegno di legge delega con il suddetto art. 10, con i suoi quattro commi pieni zeppi di numeri e lettere dedicati ai principi e criteri direttivi vincolanti per il legislatore delegato.

Preliminarmente, occorre fare riferimento al fine che il Governo si prefigge con la sua proposta legislativa, che è quello di riqualificare e integrare le prestazioni socio-assistenziali in favore dei “soggetti autenticamente bisognosi”.

Una precisazione, quest’ultima, che fa comprendere, da subito, la reale finalità legislativa del ddl, consistente nella necessità di dovere recuperare l’utilizzo inappropriato delle risorse all’uopo impegnate, allo scopo di liberarle e renderle indistinte per far sì che vengano, di guisa, destinate all’utilizzo in quegli ambiti di intervento pubblico ove vi è maggiore necessità economica (Draghi, *docet*).

Un processo frequentabile e realizzabile, prima di tutto, attraverso il ricorso ad un sistema di controllo reale ed efficiente, in grado di assicurare una maggiore correttezza nelle procedure e, nel contempo, di scovare chi gode, indebitamente, di privilegi economici e di servizio agevolati. Un dovere, quest’ultimo, che andrà ad essere esercitato con la dovuta capacità ed efficienza, ma anche con doverosa delicatezza, sì da evitare l’insediamento di quel clima “poliziesco” - che da rivoluzioni simili naturalmente deriva - che vada ad ostacolare o, peggio ancora, ad impedire, a chi ne ha diritto, di conseguire tempestivamente quanto dovuto, solo perché gli organismi tecnici deputati al riconoscimento ordinario del necessario *status* di invalido assumano il vezzo di rinviare al giudice competente la decisione che è di loro stretta competenza istituzionale, perché vittime della latente preoccupazione di incappare in eventuali responsabilità penali e contabili.

Un rischio verosimile, quello appena accennato, se messo in relazione con quanto previsto nel coevo decreto legge 98/11, più esattamente nell’art. 38, che vorrebbe introdurre l’art. 445 *bis* nell’attuale Codice di procedura civile. In tale precetto, il Governo ha, infatti previsto una tipica norma di sbarramento al dilagare delle cosiddette “pensioni facili” di invalidità. In buona sostanza, essa prevede, nell’ipotesi in cui un cittadino voglia intraprendere un giudizio di riconoscimento della sua causa invalidante - già negato in sede di ordinario accertamento tecnico-sanitario - che lo stesso debba sottoporsi ad una ulteriore visita medica preventiva. Più precisamente, il Tribunale adito dovrà disporre, nelle more dell’esordio delle procedure giudiziali vere e proprie, l’espletamento di uno specifico accertamento tecnico-sanitario preventivo, da eseguirsi a cura di un consulente tecnico d’ufficio, che - in quanto tale - andrà a costituire una condizione di procedibilità.

La *ratio* della proposta integrazione al codice di procedura civile è, tuttavia, da condividersi perché finalizzata a smaltire il contenzioso specifico esistente (imponendo, tra l’altro, l’estinzione di processi pendenti al 31 dicembre 2010 di valore non superiore a 500 euro), ma soprattutto perché realizza l’effetto di accelerare i processi in materia previdenziale, oggi di irragionevole durata. Ciò in linea con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali.

Veniamo ai principi e ai criteri direttivi che si porranno a rigido riferimento del legislatore, quando e se delegato *ex art.* 76 della Costituzione.

Essi impegneranno il medesimo ad adottare, nell’arco di due anni, uno o più decreti legislativi intesi a:

- ridisegnare tutti gli indicatori necessari ad individuare la corretta situazione economica dei singoli cittadini, in un unico contesto con il loro nucleo familiare, tenendo conto non solo del reddito prodotto ma anche della loro ricchezza capitalizzata. Dunque, una attenzione

anche al patrimonio in disponibilità della famiglia, sia in relazione all'accesso degli stessi alle prestazioni socio-assistenziali ma anche alla reversibilità delle pensioni destinate ai coniugi superstiti e agli altri componenti conviventi che ne avessero titolo;

- procedere ad armonizzare i “diversi strumenti previdenziali, assistenziali e fiscali di sostegno alle condizioni di bisogno”, in modo da evitare dispendiose duplicazioni di servizi e sovrapposizioni di privilegi. Con questo, realizzare una gestione integrata del *welfare* assistenziale con quello previdenziale. Un processo che dovrà essere definito responsabilizzando al massimo tutti i livelli di governo, nazionali e territoriali, in tema di utilizzo delle risorse dedicate e dei controlli relativi;
- istituire un fondo per l'indennità sussidiaria alla non autosufficienza, da doversi ripartire tra le regioni, sulla base di parametri standardizzati che tengano conto delle popolazioni ivi residenti, dell'età anagrafica della stesse e di alcuni fattori ambientali caratteristici, intesi a facilitare un insediamento a regime di un *unicum* assistenziale, socio-sanitario e socio-assistenziale. Un esercizio unitario e globale del *welfare* che si renda garante della libera scelta del cittadino, della diffusione dell'assistenza domiciliare, dei finanziamenti necessari ad un inserimento sempre maggiore - in attuazione della sussidiarietà orizzontale di cui all'art. 118, ultimo comma, della Costituzione - delle organizzazioni *no profit, onlus* e di imprenditoria sociale in senso lato, testimoni attivi ed espressioni indiscusse del volontariato più autentico.

Siffatta previsione normativa, nella sua espressione letterale, lascia però un po' perplessi, sotto il profilo strettamente ermeneutico, in quanto non si comprende con la necessaria chiarezza se l'individuata “indennità sussidiaria alla non autosufficienza” andrà ad aggiungersi all'attuale indennità di accompagnamento, sino a diventare un contributo monetario diretto ad essa integrativo, ovvero se la sostituirà. Una perplessità nei confronti della quale il legislatore dovrà dare il necessario contributo emendativo, utile a rendere la lettera normativa più comprensibile in tale senso.

Sul piano del riconoscimento dei compiti istituzionali il disegno di legge delega individua due attribuzioni di peso, seppure molto differenziato, considerata la diversa ed evidente entità delle funzioni assegnate agli enti destinatari.

La prima in favore dell'Inps, al quale conferisce, a parziale riconferma di quella attuale, la prerogativa di agente generale pagatore dei “contributi monetari diretti” (pensioni di invalidità e indennità di accompagnamento) e non solo, da dovere esercitare in stretto coordinamento e coinvolgimento delle regioni e dei comuni interessati. Il detto istituto dovrà, altresì, occuparsi dell'anagrafe generale di tutte le posizioni assistenziali - predisponendo all'uopo un apposito fascicolo elettronico - delle persone beneficiarie e delle loro famiglie, in condivisione con la Pubblica Amministrazione, coinvolta *lato sensu*. Ciò al fine di aggiornare e monitorare costantemente lo stato di bisogno sociale e il complessivo panorama delle prestazioni rese da tutte le amministrazioni, statali e non, a qualsivoglia titolo.

La seconda in favore delle regioni e dei comuni. Alle regioni, come detto, viene riconosciuto il compito del finanziamento degli aiuti, accessori ed eventuali, agli invalidi. Ai comuni, singoli o associati, viene invece attribuita la gestione della cosiddetta “carta degli acquisti”, più nota come *social card*, avendo i medesimi maggiori possibilità di monitorare i beneficiari e di integrare, eventualmente, le risorse pubbliche necessarie, nonché di affidare la gestione della stessa carta ad organizzazioni non lucrative, testimoni reali dei bisogni locali.

Quanto alle lacune, è appena il caso di precisare che l'ipotesi normativa d'iniziativa governativa non fa menzione alcuna ai livelli essenziali delle prestazioni (Lep), né ad essi si riferisce in alcun

modo. Ciò in quanto, si suppone che ci sia la volontà dell'Esecutivo di differire l'argomento specifico, con tutte le necessarie connessioni, all'atto della individuazione dei Leps/Liveas, a portata legislativa (art. 117, comma secondo, lettera *m*), da effettuarsi a seguito di un apposito ulteriore provvedimento attuativo del federalismo fiscale, riferito alla determinazione dei relativi costi/fabbisogni *standard*, fino ad oggi trascurati dal legislatore delegato, da definire - per l'appunto - con un decreto legislativo attuativo *ad hoc*.

### *Conclusioni*

La odierna analisi non esonera, comunque, dal dovere sottolineare l'esigenza di ricercare altre soluzioni legislative, magari più composite, finalizzate a trasformare l'attuale sistema sanitario e sociale, ivi compreso quello previdenziale destinato alle categorie protette, in un insieme assistenziale monoliticamente unitario e, quindi, necessariamente coordinato sotto il profilo del relativo finanziamento. Un modo per renderlo - da una parte - garante delle migliori condizioni di vita possibili per i cosiddetti soggetti deboli, tendenti ad incrementarsi progressivamente nel nostro Paese e - dall'altra - concretamente collaborativo nel percorso di contenimento dei costi caratteristici, indispensabile per il buon esito del rientro del debito pubblico pregresso, oltre la soglia predeterminata nell'ambito dell'Unione Europea (circa 120%/PIL, contro lo *standard* comunitario del 60%/PIL).

Un fenomeno inarrestabile, quello della crescita esponenziale dei "soggetti deboli", attesa l'accentuazione delle cause, naturali e indotte, che ne determinano quotidianamente l'espansione numerica. Esse sono soprattutto da rinvenirsi: nella naturale crescita dell'immigrazione, extracomunitaria e non; nell'invecchiamento progressivo della popolazione, dovuto all'aumento della vita media delle persone e al sensibile decremento della natalità; nel peggioramento, infine, delle condizioni economiche vissute dai cittadini, dovute altresì alla assottigliata occupabilità lavorativa, tali da incrementare lo spessore della fascia demografica della non abbienza, sempre più consistente e bisognosa di interventi di sostegno e di tutela assistenziale allargata.

Le soluzioni legislative alle prospettate esigenze dovranno, pertanto, essere ricercate nella ridefinizione normativa del *welfare* più complessivo, intendendo per tale la revisione globale del sistema, non ultimo di quello previdenziale che, più precisamente, assicura le prestazioni economiche relative (del tipo le pensioni di invalidità e le indennità di accompagnamento) in presenza - rispettivamente - di particolari patologie psico-fisiche invalidanti ovvero ostative dell'accesso e/o del mantenimento al lavoro, nonché di quelle impeditive dell'esercizio delle normali condizioni di vita quotidiana delle persone, tali da determinare una conclamata non autosufficienza degna di tutela.

Dunque, una riforma necessaria, anche perché l'attuale impalcatura normativa ha determinato nel settore di riferimento - negli ultimi anni e in particolare in alcune realtà geografiche del Paese (esempio: Umbria, Calabria, Campania, eccetera) - un numero sproporzionato di soggetti invalidi e beneficiari di assegni di accompagnamento, con conseguenti costi spropositati e insopportabili a totale carico della collettività nazionale, specie se rapportati alla verosimile presunzione che molti di questi si rendono indebitamente destinatari di tali sostegni economici sociali.

Ciò è avvenuto, principalmente, per vizi di procedura e comportamentali - frequentemente consolidatisi nel percorso accertativo/constitutivo, produttivo dei provvedimenti di riconoscimento tecnico-sanitario della particolare condizione di "invalido" (di competenza delle aziende sanitarie locali) e, quindi, di quello amministrativo successivo (riservato all'Inps), funzionale a convalidare lo *status* di pensionabile e, (troppo) frequentemente, di beneficiario della indennità di accompagnamento - e per difetto del sistema dei controlli relativi.

Una particolarità che si è accentuata da quando l'attività di gestione degli anzidetti atti tecnico-accertativi - già di competenza degli Uffici dei Medici Provinciali, prima direttamente dipendenti

dal Ministero della Sanità e poi dei rispettivi enti regionali - è transitato nella competenza esclusiva delle regioni, esercitata dalle medesime attraverso il loro servizio sanitario, imperniato sulle aziende della salute. Un trasferimento di funzioni, che ha - di fatto - moltiplicato i siti istituzionali decisionali, produttivo di un sensibile incremento di trattamenti pensionistici e tutele economiche accessorie, sopportate interamente dal sistema Stato, tanto da fare registrare scandalosi tassi percentuali di crescita dei cittadini beneficiari, specie se paragonati alle omologhe situazioni vissute negli altri Paesi comunitari.

Oltre a tutto questo *deficit* sistemico, nei confronti del quale necessita individuare un opportuno rimedio normativo, per essere in linea con le perplessità espresse in tema di disgregazione storica del sistema socio-assistenziale, non rimane che sperare in una tempestiva riforma di riordino dei servizi sociali nella loro interezza - più volte tentata nel nostro Paese (sia dal governo Amato nel 2000 che da quello Prodi nel 2007) ma mai portata a termine - che vedrà massimamente impegnati le regioni e l'universo municipale, sotto il profilo realizzativo.

Un sistema da rimediare perché da sempre bicefalo, in quanto improntato essenzialmente:

- a) da una parte, sui benefici pensionistici e accessori garantiti principalmente in favore degli anziani autosufficienti e degli affetti da gravi patologie psico-fisiche, perlopiù destinati, nella migliore delle ipotesi, alla sopportazione dei costi dell'esercito delle badanti, sempre più numerose;
- b) dall'altro, su una rete assistenziale a macchia di leopardo, del tutto carente in quasi tutto il Mezzogiorno, anche (ma non solo) per l'esiguità delle risorse disponibili.

Ad una tale anomalia, occorre opporre la costruzione di un nuovo sistema di *welfare* complessivo che assicuri la globalità dei livelli essenziali delle prestazioni afferenti la sanità e il sociale su tutto il territorio nazionale (art. 117, secondo comma, lettera *m*, Cost.) in ossequio all'inderogabile principio della universalità e della globalità<sup>6</sup>.

Una garanzia che dovrà misurarsi con la concretezza reale dei servizi resi, prescindendo dalle assegnazioni economiche in godimento dei soggetti deboli, molto spesso più utili ai nipoti che ai nonni non autosufficienti, soventemente istituzionalizzati, ma anche insufficienti per alcune famiglie, specie in quelle costrette a sopportare il peso sociale di situazioni di drammaticità particolare<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Jorio E., *Diritto dell'assistenza sociale*, Milano, 2006.

<sup>7</sup> Le conclusioni cui il lavoro perviene sono estrapolate dall'intervento tenuto nel corso del Convegno internazionale di studi sul tema "*Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*", svoltosi a Verona il 9/10 giugno 2011, organizzato dall'Università degli Studi di Verona. In quanto tale, l'odierno articolo costituisce una anticipazione degli atti del convegno che saranno pubblicati a cura della Università medesima.