

L'albero della cuccagna...per chi???

Rolando A. Borzetti

17-01-2003

L.N.289/02 FINANZIARIA 2003: DI TUTTO, DI PIU' DI PEGGIO!

[g. u. DEL 31 Dicembre 2002](#)

Articolo pubblicato sulla rivista : "L'Integrazione Scolastica e Sociale" Casa Editrice ERICKSON

Già, appena presentata dal Governo, la proposta di legge-finanziaria 2003 riuscì a compattare la nazione contro i suoi contenuti. Erano tutti scontenti non solo dall'Opposizione che vi trovava politiche socialmente involutive, ma anche dalla Maggioranza, in cui Alleanza Nazionale denunciava scarsa attenzione per il Sud, suo serbatoio di voti ed il Centro, che lamentava scarsa attenzione ai problemi sociali ed auspicava un allargamento del condono fiscale; senza parlare della Confindustria, che non trovava le richieste agevolazioni fiscali.

Il Ministro Tremonti aveva interpretato in modo, forse eccessivo, i principi liberisti su cui poggia la maggioranza e cioè riduzione delle entrate e delle spese. I partiti della Maggioranza, mentre concordavano sulla riduzione delle entrate, cioè meno tasse, avanzavano crescenti richieste di aumento di spese, magari finanziate con interventi di finanza "creativa", in cui il Ministro è maestro.

E così alla Camera il rigoroso disegno originario è stato fortemente compromesso con l'introduzione di circa il 50% di nuovi articoli. Ma al Senato l'assalto alla diligenza è stato incontenibile ed il numero degli articoli è raddoppiato, pervenendo a 95 con una logica clientelare senza dubbi che nulla aveva da invidiare alle caotiche sessioni di bilancio della "prima repubblica". Il 19 Dicembre, giorno in cui il testo è stato licenziato al Senato, la confusione creata dalle caotiche richieste di emendamenti della Maggioranza era tale che il Relatore non riusciva più a seguire la discussione per dare i pareri obbligatori sugli emendamenti che avevano assunto un ritmo irrefrenabile.

La confusione è stata tale che, lo stesso Presidente Casini, in apertura dei lavori il giorno dopo, lamentava che non era possibile votare in tempi strettissimi, anche perché ancora non era stato possibile coordinare tutti i nuovi emendamenti e stamparli. Alla fine per evitare un quarto ritorno del testo al Senato, col rischio di andare dopo Dicembre e quindi esercizio provvisorio, il Governo ha varato un decreto-legge che contiene le modifiche non più possibili.

Il testo originario è stato talmente stravolto che lo stesso Ministro Tremonti non si è più recato in Parlamento per difenderlo e lo stesso Berlusconi ha dichiarato che questo modo di votare la finanziaria va cambiato, perché occupa per ben quattro mesi il Parlamento con risultati del tutto insoddisfacenti per chi, come lui, ha una visione decisionista del Governo, che invece, al suo interno, ha realizzato il più alto tasso di conflitti e conseguenti accomodamenti contraddittori.

Quali i risultati?

- Gli sbandierati sgravi fiscali a favore dei più poveri, si sono sommati a quelli a favore delle imprese, contraddittori con i principi della libera concorrenza.
- Si sono contati circa 13 concordati fiscali, che, pur di far cassa, il Governo ha elargito con la motivazione fin ora inaudita che se la gente evade le imposte ciò è legittima difesa contro lo Stato vessatore.
- I tagli alle entrate e conseguentemente alle spese delle Regioni e degli Enti locali hanno talmente compromesso le politiche dei servizi socio-sanitari territoriali e dell'istruzione, che, anche a causa del "decreto taglia spese", che tutti i Rettori delle Università si sono dimessi e le Regioni, anche quelle governate dal Centro-destra hanno deliberato, lo stesso giorno in cui si approvava definitivamente la finanziaria, 23 Dicembre, di ricorrere, compatte, al TAR il decreto medesimo.

Di contro l'**art 2 comma 7** concede milioni di contributi in Euro alle scuole private, senza neppure pretendere una progettualità selettiva, ad es. a favore delle scuole che realizzano l'integrazione degli alunni con handicap, o quelli extracomunitari o quelli a rischio di devianza criminale; la presenza, in classi superaffollate, di questi alunni con difficoltà di apprendimento, crea un sovraccarico di lavoro per i docenti e disfunzioni, in mancanza di risorse aggiuntive.

L'**art 34 comma 4** che esclude dal blocco delle assunzioni pubbliche le persone con disabilità, è *contraddetto* dalla L.n. 236, approvata pochi giorni prima, che rinvia di un anno la piena applicazione della L.n. 68/99 sul collocamento obbligatorio "mirato" per le stesse persone.

L'**art 35 comma 7** su maggiori controlli relativi alle certificazioni di alunni con handicap (di cui si è detto nel precedente n. 5 della Rivista) è contraddetto dall'art 94 comma 3 che invece prevede , solo per gli alunni Down, la dichiarazione, per legge, dell'handicap in situazione di gravità, senza bisogno di alcuna visita medica.

Questa ultima norma, contrastata dalle più grandi ed accreditate associazioni , come l'Associazione Persone Down di Roma, è certamente uno degli esempi più eclatanti di manovre clientelari facilitate dalle convulsioni parlamentari dell'ultima ora. Essa creerà enormi difficoltà al Ministro Moratti ed al Governo. Infatti, se verrà emanato il decreto che restringerà i criteri di riconoscimento dell'handicap, dovranno rimanerne fuori le Persone Down, pena una sua illegittimità; ma se si escludono solo le Persone Down, altri alunni con handicap grave irreversibile, come quelli colpiti da distrofia muscolare, da cecità congenita, da lesioni midollari etc, potranno impugnarne l'art 94 comma 3 per palese incostituzionalità.

L'**art 39 commi 6 e 7** e l'**art 40** concedono particolari benefici rispettivamente un aumento dell'indennità economica ai ciechi con un residuo non superiore a un ventesimo, un contributo di 5 milioni di Euro all'ANFFAS , che soffre di gravi esigenze finanziarie a causa di scorrette gestioni pregresse di qualche sua Sezione , il diritto ad accompagnatori volontari dei ciechi assoluti. E' facile chiedersi cosa penseranno gli appartenenti ad altre associazioni o tipologie di minorazioni.

L'**art 46**, nel normare l'esiguo fondo per le politiche sociali, invece di incrementarlo, elargisce contributi economici alle famiglie di nuova costituzione, prelevandoli dallo stesso fondo, con una manovra di redistribuzione economica dai poveri ad altri soggetti, non necessariamente poveri.

Gli **art 52 e seguenti** introducono una serie di ticket su prestazioni sanitarie, riducendo così il diritto alla salute delle classi più deboli e, per dare qualche soldo per la ricerca scientifica, aumenta il prezzo delle sigarette, che notoriamente non giovano alla salute.

Gli **art 90,91,92** introducono agevolazioni fiscali, rispettivamente per le associazioni sportive dilettantistiche, per la creazione di asili-nido nei posti di lavoro, a favore di centri per anziani. Però i drastici tagli alla spesa degli Enti locali ridurrà fortemente la possibilità di attivare tali iniziative, almeno col concorso pubblico.

Ed infine l'**art 27** concede agevolazioni per l'acquisto di personal computer da parte di giovani di età inferiori ai 16 anni, mentre lo stesso Governo però , col decreto taglia spese, ha bloccato tutti i fondi per l'acquisto di ausili, anche informatici, per l'integrazione scolastica degli alunni con handicap, per i quali tali ausili debbono considerarsi non già un optional, ma quasi una protesi e, leggendo le tabelle allegate alla finanziaria, risultano non finanziate la L.n. 104/92, legge-quadro sull'handicap e le altre leggi ad essa collegate come la L.n. 13/89, la L.n. 440/97, la L.n. 162/98, la L.n. 68/99, la L.n. 169/00; dove però si raggiunge il ridicolo è sempre nell'**art 40**, ove si precisa che il fondo sociale nazionale verrà incrementato con l'importo dei 93 Euro mensili che ogni cieco dovrà farsi trattenere sull'indennità di accompagnamento quando si avvarrà degli obiettori di coscienza che lo stesso articolo 40 gli concede.

In conclusione le contraddizioni di questa Finanziaria sono tali che è impossibile cogliere in essa neppure il barlume dei principi " del buon governo " di cui si è tanto straparlato.

Sarebbe stata decisamente preferibile una Finanziaria più breve senza tanti piccoli benefici solo per alcuni, ma con maggior chiarezza d'impianto e scelte sociali vere.

Salvatore Nocera

[UNA NOTA DI LIVIA TURCO SULLA LEGGE FINANZIARIA 2003](#)

La legge finanziaria 2003 costituisce nell'area delle politiche sociali e sanitarie un grave arretramento, che rischia di mettere in discussione la tenuta dell'intero sistema determinando limitazioni nelle risorse e quindi nell'erogazione dei servizi ai cittadini, un ulteriore assoggettamento delle prestazioni a tickets ed altre forme di partecipazione alla spesa, introducendo procedure organizzative centralizzate che invadono le competenze regionali. Non è un caso che sul finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale sia saltato il tavolo di confronto tra Stato e Regioni, le quali non considerano la partita finanziaria definitivamente chiusa ed anzi paventano una crisi del sistema sia sul versante della spesa corrente che su quello degli investimenti. Ne è prova lo scontro di questi giorni sulla proposta del Ministro Sirchia alle regioni di un diverso criterio di riparto del Fondo sanitario 2003, rispetto al criterio della "quota pesata" che colpisce e mette in crisi quasi tutte le regioni del centro – nord, in particolare quelle governate dall'Ulivo. Così

come è emblematico il giudizio unanimemente negativo che sulla manovra finanziaria hanno espresso i comuni italiani attraverso l'ANCI. Mentre forte e diffusa è la preoccupazione fra gli operatori e le associazioni di rappresentanza dei malati, dei disabili, delle famiglie, le organizzazioni sindacali.

POLITICHE SOCIALI

La Finanziaria ridimensiona drasticamente il Fondo per le politiche sociali. Ammontava nel 2002 a 1622 milioni di euro scende nel 2003 a 1360. Una parte consistente di risorse viene dirottata verso i contributi alle giovani coppie per l'acquisto di un alloggio e verso le aziende private che istituiscono nidi aziendali. Se si considerano inoltre gli aumenti dei costi per personale, beni e servizi ma, soprattutto, i tagli pesanti ai trasferimenti agli enti locali, decurtati del 2,7%, il risultato non potrà che essere un indebolimento della rete dei servizi, il trasferimento di ulteriori costi sulle famiglie, un arretramento dell'intervento pubblico con il blocco del processo di costruzione del welfare locale.

Il Fondo viene mantenuto nel suo impianto attuale, senza vincoli di destinazione e con una maggiore discrezionalità per il governo centrale. Nella ripartizione alle regioni si darà priorità alle risorse riferite a diritti soggettivi come l'assegno di maternità, le agevolazioni per i genitori dei disabili (L. 104, art. 33), gli assegni ai nuclei familiari con almeno 3 figli minori. Saranno definiti dal Ministero del Welfare, d'intesa con le regioni, i livelli essenziali delle prestazioni sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ma con un forte condizionamento del Tesoro e nei limiti delle risorse disponibili, quindi, nelle condizioni date destinati a rimanere sulla carta. Con apposito regolamento saranno attivate azioni di monitoraggio di costi e risultati, mentre saranno revocati i finanziamenti non utilizzati entro il 30 giugno dell'anno successivo.

I cambiamenti apportati alla gestione del fondo sono destinati ad incidere anche sulle politiche d'integrazione dei cittadini immigrati. Viene messo, infatti, in discussione tutto il sistema su cui regge il meccanismo di finanziamento statale e regionale delle politiche sull'immigrazione, colpendo l'autonomia di quel Fondo nazionale per le politiche migratorie, istituito dalla legge Turco-Napolitano per garantire un ordinario meccanismo di finanziamento delle iniziative dello Stato, delle Regioni e dei Comuni.

Vi è il rischio concreto che venga ridotta o abolita ogni possibilità di finanziamento statale per progetti di assistenza ed integrazione sociale, per gli alloggi, per i corsi di formazione, ect. Tali interventi possono diventare così una semplice discrezionalità di un ministro e non l'asse centrale di una seria politica sull'immigrazione.

Il fatto che manchi nell'articolo ogni riferimento alla legge 328/00 di riforma dell'assistenza, al Piano per le Politiche sociali, ad atti di indirizzo e coordinamento finalizzati al necessario sviluppo della rete dei servizi conferma l'idea che il governo voglia rinunciare a perseguire le finalità della riforma.

La finanziaria blocca inoltre la sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento. Entro i primi mesi dell'anno, esaurite le risorse già attribuite negli anni precedenti, i 307 comuni interessati alla sperimentazione resteranno privi di importanti risorse e di uno strumento rivelatosi efficace nell'azione di contrasto alla povertà, ma soprattutto resteranno senza risposta i circa 200 mila cittadini, in particolare nelle regioni meridionali, che avevano usufruito dell'importante supporto all'integrazione sociale ed economica.

Il Governo viene, altresì, meno all'impegno assunto, e più volte confermato alle associazioni dei disabili e delle loro famiglie, di riconoscere a tutti i pensionati invalidi civili, ciechi e sordomuti il milione al mese di pensione sociale, come anche di rivedere l'importo delle indennità assistenziali per i disabili gravi.

Nel corso del dibattito parlamentare Governo e maggioranza hanno respinto ogni proposta tesa a migliorare servizi e prestazioni a sostegno dei nuclei familiari, dei disabili, degli anziani, delle categorie a rischio di emarginazione. Le sole eccezioni si riferiscono al lieve incremento di 41 euro mensili della sola indennità di accompagnamento e di comunicazione per i ciechi parziali ed i cittadini sordi.

La forte opposizione parlamentare, ma soprattutto del mondo della scuola e delle associazioni, ha portato alla completa riscrittura della norma che riduceva drasticamente gli insegnati di sostegno. Pur con qualche ambiguità il comma 7 dell'articolo 35 conferma nella sostanza l'attuale dotazione, ma i pericoli più seri per il futuro dell'integrazione vengono dal ridimensionamento significativo tanto delle risorse finanziarie che del personale scolastico, compreso il personale ausiliario ed addetto all'assistenza.

Non sono previste risorse per l'attuazione della legge 68 sul collocamento obbligatorio dei disabili, né per l'eliminazione delle barriere architettoniche.

Manca ogni riferimento alla non autosufficienza degli anziani. Dopo la girandola delle proposte estive tutto pare rinviato a dopo la legge finanziaria per il milione di famiglie italiane che si misurano quotidianamente con i drammatici problemi della non autosufficienza. Si presume che le conclusioni del gruppo di lavoro promosso dai ministri Sirchia e Maroni finiranno anch'esse nell'ormai voluminoso libro bianco.

Infine è istituito un fondo di rotazione per finanziare gli asili nido e micronidi aziendali (art. 91). La misura di per sé limitata, 10 milioni

di euro, che esclude dal finanziamento i comuni ed erode ulteriori risorse al fondo per le politiche sociali, svincola i nidi aziendali dalla programmazione territoriale e dal controllo dei comuni, con il rischio di una deriva custodialistica per servizi che dovrebbero essere ispirati da finalità socio educative.

E' stata invece accolta la proposta che chiarisce che la deduzione delle spese di partecipazione al costo dei nidi nei luoghi di lavoro vale sia per i nidi gestiti dai comuni che dai datori di lavoro.

Per i centri sociali per gli anziani è previsto l'esonero dal pagamento del canone TV.

Infine, viene previsto un contributo di 5 milioni di euro per la prosecuzione degli interventi assistenziali svolti dall'ANFFAS in considerazione della grave crisi finanziaria che essa attraversa.

POLITICHE SANITARIE

La legge finanziaria non affronta le questioni poste con forza da tutte le regioni relative al Fondo sanitario, a cominciare dagli sfondamenti accertati annualmente per circa 4500 milioni di euro e dai danni gravissimi prodotti dal decreto tagliaspesa. Restano inoltre irrisolti i problemi di liquidità legati al ritardo dei trasferimenti che si aggira intorno ai 15 miliardi di euro e che determina interessi passivi per circa 60 milioni di euro al mese. Il fondo è integrato solo parzialmente (165 milioni per ammortizzare le minori entrate regionali del 2002) molto poco rispetto a quello che chiedevano le regioni.

Il pericolo della manovra sta però soprattutto nella palese violazione del già insufficiente accordo dell'8 agosto 2001. Infatti il governo non solo non allinea il fondo al fabbisogno, come sarebbe necessario e come richiesto unanimemente già dallo scorso anno dalle regioni, ma, invadendo il campo dell'autonomia e delle prerogative regionali in materia di controllo e di razionalizzazione della spesa, subordina l'erogazione delle somme concordate ad una serie di adempimenti burocratici e di condizioni di dubbia efficacia e legittimità. Tutto ciò ha il solo scopo di ritardare ulteriormente l'erogazione dei finanziamenti fare cassa.

Le regioni infatti dovranno:

1. attivare il monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche, specialistiche ed ospedaliere;
2. adottare criteri per l'uso appropriato delle risorse;
3. utilizzare tutti gli strumenti contrattuali per il pieno utilizzo delle strutture, senza però oneri aggiuntivi;
4. prevedere la decadenza automatica dei direttori generali che non raggiungono l'equilibrio economico.

In queste condizioni risulterà impossibile sostenere tanto i servizi esistenti, quanto il necessario sviluppo, l'innovazione tecnologica, il riequilibrio per le realtà meridionali, né tanto meno garantire i Livelli Essenziali di Assistenza, ancorché riconfermati dall'articolo 54. Si troveranno in grave difficoltà le regioni che hanno sforato le previsioni di spesa, che avendo già imposto tickets ed addizionali IRPEF non avranno più alcun margine di manovra. Ancor più penalizzate risulteranno quelle più virtuose, vicine al pareggio di bilancio, che hanno risparmiato balzelli ai cittadini, ma che ora a fronte di maggiori spese non coperte dal fondo, non potendo incrementare la pressione fiscale, saranno costrette a tagliare prestazioni e ad introdurre pesanti tickets.

La sofferenza per la spesa corrente sarà ulteriormente aggravata dal maggior onere derivante dal rinnovo dei contratti in scadenza, di cui non si prevede la copertura, che si sommerà alla drastica riduzione degli investimenti che renderà impraticabili anche i proclamati intenti di riorganizzazione i servizi e di garantire la libera professione dei medici dentro le mura. Non vengono infatti reintegrati i 209,9 milioni di euro per il piano straordinario per la riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani, previsti dalla legge 488/98 e decurtati dal governo con decreto del marzo 2002. Non sono previste risorse per l'innovazione tecnologica. Misure solo in parte alleggerite dallo slittamento al dicembre 2003 della possibilità di stipulare Accordi di programma per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico in attuazione della legge dell'ex articolo 20 legge 67/88, nonché quelle ex art. 71.

Vengono ridotti i finanziamenti per la ricerca biomedica; nulla è previsto per il rifinanziamento del progetto CRONOS dedicato a 35.000 cittadini affetti da Alzheimer e che accorerebbe estendere a tutti gli ammalati di tale patologia.

Sono poi previste una serie variegata di misure di contenimento della spesa:

Aumentano i tickets. La quota di partecipazione alla spesa per cure termali passa dagli attuali 36,15 a 50 euro con la sola esclusione dei grandi invalidi di guerra, per servizio, civili, del lavoro al cento per cento. Viene poi definitivamente abrogata la norma della finanziaria 2001 che eliminava i tickets su esami diagnostici e visite specialistiche. Nel complesso 1.115,56 milioni di euro vengono trasferiti a carico dei malati e si aggiungono ai 250 milioni di euro previsti a fine 2002 come gettito del ticket sui farmaci destinato ad aumentare con l'adozione di nuovi ticket da parte delle regioni.

Viene costituita una Commissione Unica per la classificazione e l'indicazione del prezzo dei dispositivi medici, soluzione di dubbia efficacia, centralistica e burocratica, che contrasta con i principi di autonomia e responsabilità aziendale e rischia di frenare i necessari processi d'innovazione.

La tessera del Codice Fiscale verrà assorbita nella Carta Nazionale dei Servizi per agevolare il monitoraggio delle prestazioni

sanitarie. Le ASL dovranno esporre su Internet i costi unitari dei dispositivi medici acquistati.

In materia di farmaci la compressione del settore già in difficoltà è notevole. La manovra si impernia sostanzialmente sulla revisione del prontuario con una riduzione del 7 per cento del prezzo di vendita al pubblico, la riclassificazione dei farmaci in due fasce, gratuita ed a pagamento, la restrizione nell'immissione in commercio di nuove specialità, il rinvio della rinegoziazione del prezzo medio europeo, un risibile premio di prezzo del 1 per cento che non consentirà alcun investimento in ricerca e sviluppo. Misure che nella loro attuazione pratica, dopo l'emanazione dell'elenco dei farmaci erogati gratuitamente dal Servizio Sanitario Nazionale, stanno determinando inaccettabili limitazioni nell'erogazione dei farmaci per alcune patologie (ipertensione, allergie, dermatiti ecc) con il rischio di limitare le possibilità di cura soprattutto per i meno abbienti. Viene confermato il taglio del 50 per cento dei congressi all'estero sponsorizzati dalle case farmaceutiche con esclusione di quelli autorizzati dalla Commissione ECM.

Slitta al primo luglio 2003 l'allineamento dei listini al prezzo medio europeo.

E' stata accolta la proposta della Conferenza delle Regioni di costituire l'ARAN regionale, che tratterà il rinnovo delle convenzioni con il SSN.

Appare eccessiva la norma che impone alle ASL, per acquisiti a partire da 50.000 euro, procedure complesse e costose a fronte di piccoli risparmi ipotetici, mentre è condivisibile il riferimento alle convenzioni quadro definite dalla CONSIP per la definizione dei prezzi base d'asta.

Problemi per i servizi e gli ospedali derivano anche dal blocco delle assunzioni. Le Aziende avranno la possibilità di sostituire solo il 50 per cento del personale sanitario, con deroga per i soli infermieri, figura molto carente al centro nord, con priorità alle domande di assunzione per il personale destinato alla ricerca.

Non sufficienti risultano i fondi per gli IRCSS e l'Istituto Superiore di Sanità, che con i 225 milioni di euro per il 2003 rischiano di non far fronte ai loro compiti di istituto e di ricerca. La deducibilità delle donazioni fino a 500 euro per la ricerca sul cancro, limitate però al 30 aprile, e la tassa sul fumo non sono misure adeguate a compensare la carenza di risorse per la ricerca.

Non mancano alcune misure dal sapore clientelare che scavalcano ogni programmazione regionale come i 20 milioni di euro per la realizzazione del DEA al Policlinico di Pavia.

Il Governo, nonostante la disponibilità delle regioni ad accollarsi una quota della spesa, non ha trovato i 300 milioni di euro necessari per la stipula dei contratti di formazione e lavoro per i 30 mila medici specializzandi, per ottemperare ad una specifica direttiva europea. Il riconoscimento dei titoli degli specializzandi ai fini concorsuali suona come un misero contentino, che non ha inciso sullo stato di agitazione che permane nella categoria. Il Governo si è invece intestardito nel tentativo di scardinare l'esclusività del rapporto dei medici del SSN. Dopo la bocciatura della proposta Sirchia alla Camera, al Senato l'emendamento della maggioranza è stato ritirato e trasformato in ordine del giorno. Anche questa contrastata vicenda delinea la strategia dell'azione del Governo di centro – destra, che con la legge finanziaria compie un ulteriore passo in vera e propria opera di scardinamento per prezzi del S.S.N. fino a renderlo residuale, aprendo così di fatto la strada al sistema assicurativo privato.