

non profit paper

4 2014

rivista trimestrale
ottobre/dicembre 2014

spedizione in a.p. • 45%
art. 2 comma 20/b
legge 662/97-DCL Umbria
ISSN 1122.9322

diritto, management, servizi di pubblica utilità

Il nuovo ISEE: impatto e limiti del nuovo indicatore delle famiglie

area**GIURIDICA**

Alessandro Candido, Paolo Achille Mirri,
Alceste Santuari, Maddalena Tagliabue,
Francesco Trebeschi

area**TECNICA**

Claudio Goatelli, Fabio Massimo Lanzoni,
Paolo Profeti

area**QUESITI e NOVITÀ LEGISLATIVE**

fino a dicembre 2014

annoo
ventesimo



FONDAZIONE PNP
PROFIT NON PROFIT


**MAGGIOLI
EDITORE**

non profit *paper*

diritto, management, servizi di pubblica utilità

annò
ventesimo



FONDAZIONE PNP
PROFIT NON PROFIT

**MAGGIOLI
EDITORE**

EDITORIALE

- 5 In Italia serve più giustizia sociale
Ivo Colozzi

AREA GIURIDICA

- 9 ISEE e *privacy*: via libera del Garante per la protezione dei dati personali sul modello di Dichiarazione Sostitutiva Unica necessaria per il calcolo dell'ISEE
Maddalena Tagliabue
- 15 La compartecipazione degli utenti ai costi dei servizi socio-sanitari. Profili giuridici
Alceste Santuari
- 29 L'ISEE dopo le sentenze gemelle del T.A.R. Lazio: tutto da rifare?
Alessandro Candido
- 53 Uno sguardo al contenzioso sul rimborso degli oneri: l'eccezione preliminare sul difetto di giurisdizione
Paolo Achille Mirri
- 91 L'ISEE socio-sanitario
Francesco Trabeschi

AREA **TECNICA**

- 115** Un sistema analitico per prevedere l'impatto del nuovo ISEE sui servizi sociali e socio-sanitari. Il Progetto di Anci Toscana
Paolo Profeti, Claudio Goatelli
- 129** Le applicazioni differenziate dell'ISEE, l'impatto della riforma e l'opportunità per l'innovazione del sistema di *welfare*: i casi Regione Lazio e Roma Capitale
Fabio Massimo Lanzoni

AREA **AGGIORNAMENTI NORMATIVI E QUESITI**

- 155** Rassegna normativa da ottobre a dicembre 2014
a cura di Maddalena Tagliabue
- 157** Quesiti

PREVIEW – PERIODICI MAGGIOLI

Tutti gli articoli sono disponibili anche on line, in formato PDF, alla pagina www.preview.periodicimaggioli.it. Oltre ad accedere all'archivio storico della rivista, è possibile consultare in anteprima i fascicoli in corso di stampa.

HANNO COLLABORATO A QUESTO NUMERO

ALESSANDRO CANDIDO

Assegnista e dottore di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico nell'Università Cattolica. Professore a contratto di "diritto amministrativo" e "legislazione dei beni culturali" nell'Università di Firenze

IVO COLOZZI

Professore ordinario di Sociologia, Università di Bologna, Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

CLAUDIO GOATELLI

Responsabile marketing, Clesius srl

FABIO MASSIMO LANZONI

Direttore Mipa - Consorzio per lo sviluppo delle metodologie e delle innovazioni nelle pubbliche amministrazioni

PAOLO PROFETI

Consulente e Formatore per Amministrazioni Pubbliche e Terzo settore in materia di Welfare e Servizi Sociosanitari, vanta numerose esperienze di analisi, implementazione e valutazione di politiche e progetti sociosanitari; attualmente collabora principalmente con IRIS - Idee e Reti per l'Impresa Sociale, società con sede a Firenze

PAOLO ACHILLE MIRRI

Avvocato in Cremona

ALCESTE SANTUARI

Docente di Diritto dell'Economia e di Diritto dell'Economia degli enti non profit, Università di Bologna, Campus di Forlì

MADDALENA TAGLIABUE

Avvocato presso lo studio legale e tributario Sciumé & Associati di Milano

FRANCESCO TREBESCHI

Avvocato in Brescia

**I PROFESSIONISTI DEL SITO
WWW.NONPROFITONLINE.IT**

NEL PROSSIMO NUMERO DI **NONPROFIT**

La legislazione, la prassi e la giurisprudenza
sul Non Profit nel 2014
Con i commenti dei nostri professionisti

EDITORIALE

In Italia serve più giustizia sociale

Ivo Colozzi

Professore ordinario di Sociologia, Università di Bologna,
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'Economia

Nel 2014 una prestigiosa Fondazione tedesca, la Bertelsmann Stiftung, ha pubblicato un Rapporto sulla giustizia sociale nell'Unione Europea¹. Il rapporto presenta un indice complesso, definito "social justice index", messo a punto dagli esperti della Fondazione sulla base di autorevoli riferimenti metodologici, con cui questi hanno cercato di parametrizzare la concezione di giustizia sociale adottata dalla Commissione europea nell'ambito della strategia Europa 2020, deliberata nel 2010². Questa concezione, su cui si è evidentemente realizzato un largo consenso da parte dei Paesi membri, suggerisce che produrre giustizia sociale dipende meno dal ricompensare l'esclusione che dall'investire sull'inclusione. Invece di una giustizia distributiva che "compensa" o di una eguaglianza di opportunità di vita semplicemente formale in cui le regole del gioco e i codici procedurali vengono applicati a tutti allo stesso modo, fare giustizia sociale deve voler dire garantire a ogni persona "reali" pari opportunità di auto-realizzazione attraverso investimenti mirati allo sviluppo delle sue "capacità". È evidente che questa idea di equità è debitrice sia nei confronti della teoria della "capability" di A. Sen sia nei confronti delle teorie dell'empowerment e che richiede a tutti i Paesi europei una forte discontinuità con le politiche tipiche del modello tradizionale di welfare state³.

Per verificare quanto i Paesi europei si siano mossi nella direzione auspicata, l'indice ha operazionalizzato la concezione di cui sopra, articolando sei dimensioni fondamentali della giustizia sociale, ciascuna delle quali è stata misurata attraverso una serie di indicatori sia di tipo quantitativo che di tipo qualitativo.

Le sei dimensioni sono: prevenzione della povertà, istruzione equa, accesso al mercato del lavoro, coesione sociale e non discriminazione,

[1] D. SCHRAAD-TISCHLER, K. KROLL, *Social Justice in the EU – A cross-national comparison*, Bertelsmann Stiftung, Gutersloh, 2014.

[2] Il titolo completo del documento è: "Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth" in <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%200007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

[3] Ho inserito in bibliografia i riferimenti ai principali lavori di Sen sul tema e alcune indicazioni bibliografiche sulla metodologia dell'empowerment e sulle trappole dell'assistenzialismo tipiche del modello tradizionale di welfare state.

salute, equità intergenerazionale. L'indice sintetico è "pesato", nel senso che i punteggi raggiunti dalle prime tre dimensioni incidono di più sul punteggio complessivo, che può arrivare ad un massimo di 10 (giustizia sociale massima).

La tabella 1 mostra i pesi assegnati alle dimensioni e gli indicatori utilizzati per misurarle.

Tabella 1 – Indice di giustizia sociale

Prevenzione della povertà (peso triplo)	Istruzione equa (peso doppio)	Accesso al mercato del lavoro (peso doppio)	Coesione sociale e non-discriminazione (peso normale)	Salute (peso normale)	Equità inter-generazionale (peso normale)
<ul style="list-style-type: none"> - popolazione totale a rischio di povertà o esclusione sociale - a rischio di povertà o esclusione sociale (% di minori e anziani sulla popolazione totale) - popolazione che vive in famiglie quasi senza lavoro - deprivazione materiale grave (popolazione totale/ minori/ anziani) - povertà di reddito (popolazione totale/ minori/ anziani) 	<ul style="list-style-type: none"> - politica dell'istruzione (qualitativo) - <i>background</i> socio-economico e prestazioni degli studenti - istruzione pre-primaria - abbandoni scolastici precoci 	<ul style="list-style-type: none"> - % occupati - % occupati anziani - rapporto tra lavoratori nati all'estero e lavoratori autoctoni - rapporto tra lavoratori maschi/femmine - disoccupazione - disoccupazione a lungo termine - disoccupazione giovanile - disoccupazione lavoratori a bassa qualificazione - contratti a tempo determinato - lavoratori poveri - incidenza bassi salari 	<ul style="list-style-type: none"> - politica di inclusione sociale (qualitativo) - coefficiente di Gini - politica di non-discriminazione (qualitativo) - rapporto fra parlamentari uomini e donne - politica di integrazione (qualitativo) - % NEET (Non impegnati) in educazione, lavoro, formazione) 	<ul style="list-style-type: none"> - politica sanitaria (qualitativo) - auto-segnalazioni di bisogni di aiuto medico non soddisfatti - aspettativa di vita sana - risultati dei sistemi sanitari - accessibilità e gamma delle prestazioni 	<ul style="list-style-type: none"> - politiche familiari (qualitativo) - politica pensionistica (qualitativo) - politica ambientale (qualitativo) - emissioni di gas nocivi - energie rinnovabili - spese per ricerca e sviluppo - livello del debito pubblico - indice di dipendenza

Fonte: D. Schraad-Tischler, K. Kroll 2014, p. 18. Traduzione mia

È evidente che su molti degli indicatori scelti per misurare le dimensioni si potrebbe discutere; che si potrebbero suggerirne altri e che la presenza di indicatori di tipo qualitativo può lasciare perplessi, nel senso che la loro affidabilità dipende direttamente dalla scelta degli esperti cui è stata chiesta la formulazione dei giudizi. D'altra parte osservazioni di questo tipo si possono fare per tutti i tentativi di operationalizzare una teoria. Nonostante ciò, mi pare che complessivamente l'indice sia robusto e che i risultati della sua applicazione ai Paesi europei meritino di essere considerati attendibili.

Tenuto conto di ciò, il primo dato sconcertante è che il punteggio dell'Italia per quanto riguarda l'indice sintetico è di 4,70 su 10. Il nostro Paese, quindi, ha un livello di giustizia sociale molto basso, nettamente inferiore alla media dei Paesi UE (che è 5,60). Per essere precisi, il punteggio ottenuto colloca l'Italia al ventitreesimo posto di una graduatoria composta da 28 Paesi, nella stessa posizione della Lituania e al di sotto di Paesi come il Portogallo e la Spagna.

Mi pare ancora più interessante, però, vedere i punteggi ottenuti dalle sei dimensioni (tabella 2).

Tabella 2 – Indice giustizia sociale Italia



Come si vede, l'indicatore meglio posizionato, che ha raggiunto quasi la sufficienza (5,90) è la salute, seguito, a una certa distanza, dall'istruzione, che non può essere considerata equa, nel senso che non offre ancora a tutti i giovani italiani, senza discriminazioni di alcun tipo, la possibilità di costruirsi uno stock adeguato di capitale umano da spendere o investire sul mercato del lavoro.

Quello che mostra le maggiori criticità, invece, è l'indicatore di equità generazionale, che arriva appena a 3,73. Voglio ricordare che i dati che vanno a comporre questo indicatore sono relativi alle politiche familiari, alla politica pensionistica, a quella ambientale, alla percentuale di spesa pubblica per ricerca e sviluppo, al livello del debito pubblico e all'indice di dipendenza, cioè al rapporto tra attivi e non attivi, fortemente correlato alle politiche per la famiglia. In sintesi, un risultato di questo tipo ci dice che l'ingiustizia più grave in Italia la subiscono le nuove generazioni, per il futuro delle quali le politiche pubbli-

che stanno facendo troppo poco, in quanto si stanno modificando troppo lentamente le storture del vecchio welfare state e l'attuale classe dirigente sembra incapace di elaborare una strategia adatta a realizzare il nuovo welfare delle uguali opportunità.

Riferimenti bibliografici

DONATI P., *Sociologia delle politiche familiari*, Carocci, Roma, 2003.

PIANCASTELLI F. e DONATI P. (a cura di), *L'equità fra le generazioni. Un dibattito internazionale*, in "Sociologia e Politiche Sociali", 1, 2003.

FERRERA M., *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna 1998.

FOLGHERAITER F., *La logica sociale dell'aiuto. Fondamenti per una teoria relazionale del welfare*, Erikson, Trento, 2007.

KIEFER C., *Citizen Empowerment: a Developmental Perspective*, in "Prevention in Human Service", 1984, 3, pp. 9-36.

MARSLAND D., *Welfare or welfare state? Contradictions and dilemmas in social policy*, Macmillan, London, 1996.

PARKINSON D., ZIMMERMAN M.A., *Empowerment Theory, Research, and Application*, in "American Journal of Community Psychology", 1995, 23 (5), pp. 569-579.

PARSLOE P., *Pathways to empowerment*, Venture Press, Birmingham, 1996.

PIERSON P. (ed.), *The new politics of the welfare state*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

RAPPAPORT J., *In Praise of Paradox. A Social Policy of Empowerment over Prevention*, in "American Journal of Community Psychology", 1, 1981, pp. 1-25.

ROEMER J.E., *Equality of Opportunity*, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1998.

SEN A., *Capability and Well-Being*, in M. NUSSBAUM, A. SEN (eds.), *The Quality of Life*, Clarendon Press, Oxford, 1993.

SEN A., *Scelta, benessere, equità*, Il Mulino, Bologna, 2006.

SEN A., *L'idea di giustizia*, Mondadori, Milano, 2010.

SEN A., *Sull'ingiustizia*, Erickson, Trento, 2013.

ZIMMERMAN M.A., *Empowerment Theory. Psychological, Organizational and Community Levels of Analysis*, in J. RAPPAPORT, E. SEIDMAN (eds.), *Handbook of Community Psychology*, Kluwer Academic/Plenum Publishers, New York, 2000.