

**SINTESI RAGIONATA DELLA LEGGE 24
DICEMBRE 2012, N. 228 "DISPOSIZIONI PER LA
FORMAZIONE DEL BILANCIO ANNUALE E
PLURIENNALE DELLO STATO" (LEGGE DI
STABILITA' 2013)**

**La Legge di Stabilità e le disposizioni di
interesse per le persone con sclerosi multipla**

Commenti a cura dell'Osservatorio AISM diritti e servizi

**Osservatorio AISM
"SM e Diritti"**

1: LEGGE DI STABILITA' 2013 ED ANALISI DELLE DISPOSIZIONI DI INTERESSE PER LE PERSONE CON SM

1.1 Premessa

La legge di stabilità, insieme alla Legge di bilancio, costituisce la manovra di finanza pubblica per il triennio di riferimento e rappresenta lo strumento legislativo principale d'attuazione delle linee programmatiche a medio termine dettate dalla politica di finanza pubblica. Essa sostituisce la legge finanziaria e rispetto a quest'ultima prevede novità sia in ordine ai tempi di presentazione sia in merito ai contenuti, con l'intento di conferire alla norma d'attuazione una forma leggera e d'immediata comprensione, sfoltendo quella miriade di norme di delega e organizzative che caratterizzavano la precedente Finanziaria.

In questo dossier vengono illustrate ed analizzate alcune disposizioni contenute nella **Legge n. 228 del 24 dicembre 2012 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"** pubblicata sulla Gazzetta ufficiale n. 302 del 29 dicembre 2012 (si tratta di un maxiemendamento composto da un unico articolo e 550 commi), focalizzando l'attenzione sulle misure di interesse per le persone con SM.

1.2 L'analisi ragionata della Legge Stabilità 2013

Le disposizioni disciplinate all'interno della Legge di Stabilità e che hanno un impatto diretto sulla qualità di vita delle persone con SM, attengono alle seguenti materie:

- ❖ **Sanità**
- ❖ **Farmaci**
- ❖ **Fondi per il sociale**
- ❖ **Nuove verifiche straordinarie INPS per la verifica dell'Invalidità Civile e dello stato di handicap**
- ❖ **IVA**
- ❖ **Detrazioni per i figli a carico**

Sanità - commi 131-132

"Riduzione su contratti di fornitura" e finanziamento del "Fondo sanitario"

Il Fondo Sanitario Nazionale viene ridotto per un importo di 600 milioni di euro per l'anno 2013 e di 1 miliardo per il 2014: proseguono quindi gli ulteriori tagli lineari al Servizio Sanitario Nazionale.

Si ricorda che la **Spending Review** ha già nel complesso ridotto il finanziamento al Servizio Sanitario di 900 milioni di euro per l'anno 2012, di 1.800 milioni di euro per l'anno 2013, di 2.000 milioni di euro per l'anno 2014 e di 2.100 milioni di euro a decorrere dall'anno 2015.

La politica di contenimento e di tagli diretti alla spesa in ambito sanitario crea incertezze in merito alla qualità e quantità delle prestazioni e servizi sanitari dedicati ai cittadini ed alla possibilità di redigere un **nuovo Patto per la Salute** per il triennio 2013- 2015 (la spending review aveva indicato il 15 novembre 2012 come termine per siglare il nuovo Patto).

Sembrerebbe inoltre confermato l'imminente varo, da parte del Ministero della Salute, dei **nuovi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA)**, in particolare per l'aggiornamento degli elenchi ministeriali delle patologie croniche e rare.

Consapevoli del momento delicato, caratterizzato anche dalle prossime elezioni governative, si auspica che i nuovi LEA vedano effettivamente la luce, come del resto già previsto dalla Legge di conversione del Decreto Balduzzi, attraverso l'approvazione da parte del Ministero dell'Economia e della Conferenza Stato-Regioni.

Se le risorse a disposizione non saranno sufficienti, anche in conseguenza del taglio di 1,6 miliardi di euro tra 2013 e 2014 apportato dalla Legge di stabilità, è fondamentale che il Governo reperisca immediatamente le risorse necessarie per procedere con l'emanazione effettiva dei nuovi LEA.

Ritornando all'analisi delle disposizioni contenute nella Legge di Stabilità, si evidenzia, il comma 131 che prevede:

- **la riduzione dei contratti su beni e servizi dal 5% al 10% a partire da Gennaio 2013.**
Le Regioni potranno adottare misure alternative purché assicurino l'equilibrio del bilancio sanitario;
- **la revisione al ribasso per i dispositivi medici del tetto di spesa previsto dalla Legge 135/2012 sulla spending review:** dal 4,9% al 4,8% per il 2013 e dal 4,8% al 4,4% dal 2014.

Queste scelte rischiano di garantire meno servizi o servizi di qualità inferiore, e meno rinnovamento delle apparecchiature (qualità e/o quantità inferiore).

Al fine di avere un quadro completo degli ultimi cambiamenti avvenuti nel settore sanitario si ricorda nuovamente un passaggio della Spending Review che ha previsto, **sull'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati**, una riduzione del budget assegnato alle singole strutture pari al 0,5% per l'anno 2012, all'1% per il 2013 e al 2% per il 2014, rispetto al budget 2011. Questi tagli hanno l'obiettivo di ridurre i costi dei contratti e degli accordi per l'acquisto di prestazioni sanitarie da soggetti privati accreditati per l'assistenza specialistica ambulatoriale e ospedaliera.

Farmaci - commi 345-348

"Farmacovigilanza"

Verranno abolite le disposizioni in materia di farmacovigilanza contenute nel titolo IX del Dlgs 219/2006.

Nello specifico le disposizioni prevedono che, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della Legge in esame, siano individuate, con decreto interministeriale di natura non regolamentare, sentita la Conferenza permanente Stato-Regioni, le procedure operative e le soluzioni tecniche per un'efficace azione di farmacovigilanza.

Si prevede inoltre che il titolare dell'autorizzazione all'immissione in commercio (AIC) nomini, nell'ambito della propria organizzazione, una persona fisica responsabile dell'istituzione e della gestione del sistema di farmacovigilanza; mantenga e metta a disposizione su richiesta dell'autorità competente, un fascicolo di riferimento del sistema di farmacovigilanza; individui ed implementi idonee soluzioni organizzative e procedurali per la gestione del rischio per ogni medicinale; elabori un apposito piano di gestione, da aggiornare, tenendo conto di nuovi rischi, del contenuto dei medesimi e del rapporto rischio/beneficio per ogni medicinale.

Fondi per il sociale - commi 270-272

"Fondo per le Politiche Sociali e Fondo per le non autosufficienze"

Qui di seguito viene riportata una tabella che riassume la "storia" dei Fondi per il sociale che nel corso degli anni hanno subito drastici ed esponenziali tagli (riduzione del 90% in cinque anni) fino a giungere anche a casi di azzeramento (si veda Fondo non autosufficienza).

Queste azioni di Governo hanno comportato un progressivo smantellamento delle politiche sociali e del sistema di welfare italiano che con sempre meno risorse a disposizione ha trasferito il peso sociale ed i servizi alla persona a carico delle famiglie.

La Tabella che segue riassume la "storia" dei Fondi fino all'anno 2012.

	2008	2009	2010	2011	2012
Fondo per le politiche per la famiglia	346,5	186,6	185,3	51,5	32,0
Fondo pari opportunità	64,4	30,0	3,3	17,2	10,5
Fondo politiche giovanili	137,4	79,8	94,1	12,8	8,2
Fondo infanzia e adolescenza	43,9	43,9	40,0	39,2	40,0
Fondo per le politiche sociali	929,3	583,9	435,3	273,9	70,0
Fondo non autosufficienza	300,0	400,0	400,0	0,0	0,0
Fondo affitto	205,6	161,8	143,8	32,9	0,0
Fondo inclusione immigrati	100,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizi infanzia	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0
Fondo servizio civile	299,6	171,4	170,3	110,9	68,8
TOTALE	2.526,7	1.757,3	1.472,0	538,3	229,4

Nell'ambito della stesura del **Ddl Stabilità 2013**, in merito al rifinanziamento dei Fondi sociali (famiglia, immigrati, politiche sociali, servizio civile) decisiva è stata l'azione di FISH e della rete "Cresce il welfare, cresce l'Italia" che ha raggruppato numerose organizzazioni del terzo settore e del mondo sindacale, AISM compresa.

Per il finanziamento del Fondo per la non autosufficienza si sono poi registrate le azioni dimostrative di un deciso gruppo di persone affette da sclerosi laterale amiotrofica, facenti capo al Comitato 16 Novembre (Associazione Malati SLA e Malattie Altamente Invalidanti), che hanno chiesto con forza il rifinanziamento del Fondo.

Rilevante è stato anche il ruolo svolto dalla Conferenza delle Regioni sia nel sollecitare il finanziamento dei Fondi Sociali che nel definire criteri equi di accesso e impiego del Fondo per le Non Autosufficienze.

FONDO PER LE NON AUTOSUFFICIENZE: la versione ultima della Legge di Stabilità dispone che **"Per gli interventi di pertinenza del Fondo per le non autosufficienze di cui all'articolo 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n.296, ivi inclusi quelli a sostegno delle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica, è autorizzata la spesa di 275 milioni di euro per l'anno 2013"** (ulteriori risorse, fino a un massimo di 40 milioni, potranno arrivare dai risparmi ottenuti con i controlli straordinari sulle invalidità).

In sintesi, tali risorse sono destinate agli interventi di pertinenza del fondo per le non autosufficienze, compresi quelli a sostegno delle persone affette da gravissime disabilità: è quindi la norma stessa che non pone un vincolo a favore dei soli malati di SLA ma si rivolge a tutte le persone con gravissime disabilità.

In via prioritaria e in ogni caso per non meno del 30 per cento del suo ammontare il Fondo per le non autosufficienze dovrà pertanto essere destinato a favorire la permanenza a domicilio delle

persone con disabilità gravissime, ivi compresi i malati di Sla, con una presa in carico integrata socio-sanitaria.

Per persone in condizione di disabilità gravissima si intendono le persone in condizione di dipendenza vitale da assistenza continua e vigile 24 ore su 24. Sono tali le persone che rientrano in almeno una delle condizioni di seguito elencate:

- a) persone con gravi patologie degenerative non reversibili in ventilazione meccanica assistita o NIV a permanenza 24h o coma;
- b) persone con grave stato di demenza valutato sulla base della scala CDRs (Clinical Dementia Rating scale), con punteggio 4;
- c) persone con patologie ad andamento cronico degenerativo con pluripatologia (valutate sulla base della scala di valutazione CIRS (Cumulative Illness Rating Scale) a 14 item, con indice di severità uguale o maggiore di 3 e con indice di comorbilità uguale o maggiore di 3 e con almeno altre due patologie, non concorrenti, oltre la principale;
- d) persone con gravissimi disagi psichici o intellettivi o sordocecità che necessitino di assistenza vigile 24h con grave rischio della loro incolumità vitale;
- e) persone con cerebro lesioni o stati vegetativi che necessitino di assistenza vigile 24h con grave rischio della loro incolumità vitale.

La sclerosi multipla, da valutazioni e approfondimenti compiuti, si ritiene debba rientrare ai punti b) c) ed e).

1. Per quanto riguarda il punto sub b) un paziente con SM che presenti gravi disturbi cognitivi può essere riconducibile a quanto previsto nella scala per la demenza CDRs;
2. Per quanto riguarda il punto c) le persone con SM in fase avanzata di malattia possono presentare altre patologie concomitanti e quindi potrebbero rientrare nella valutazione effettuata con CIRS.
3. Per quanto attiene il punto sub e) la persona grave con SM rientra a pieno titolo nel termine "cervello lesioni", in quanto patologia cronica caratterizzata da lesioni demielinizzanti del sistema nervoso centrale.

Va data evidenza altresì della circostanza che la SM, in alcuni casi, presenta quadri di tetraplegia spastica e/o severa atassia che impediscono lo svolgimento di qualsiasi attività di vita quotidiana. In queste situazioni i pazienti sono allettati con necessità di assistenza continuativa 24 ore su 24, spesso con gravi disturbi di deglutizione, che richiedono l'utilizzo della PEG, e con una totale incapacità di comunicare. A questo si associa il rischio elevato di complicanze secondarie da allettamento come le piaghe da decubito ed i disturbi respiratori.

Non vi è alcun dubbio, pertanto, che vi sono casi di SM che possono rientrare fra i gravissimi, con necessità di assistenza continuativa, 24 ore su 24.

Sarà compito di AISM adoperarsi per favorire una interpretazione ed applicazione pratica così orientata.

Qui di seguito la tabella di ripartizione del fondo realizzato dalla Conferenza Stato-Regioni:

Tabella 1

REGIONI	Quota (%)	Risorse (€)
Abruzzo	2,44%	6.710.000
Basilicata	1,11%	3.052.500
Calabria	3,52%	9.680.000
Campania	8,37%	23.017.500
Emilia Romagna	7,90%	21.725.000
Friuli Ven. Giulia	2,27%	6.242.500
Lazio	8,71%	23.952.500
Liguria	3,41%	9.377.500
Lombardia	15,11%	41.552.500
Marche	2,89%	7.947.500
Molise	0,69%	1.897.500
P.A. di Bolzano	0,76%	2.090.000
P.A. di Trento	0,84%	2.310.000
Piemonte	7,91%	21.752.500
Puglia	6,44%	17.710.000
Sardegna	2,70%	7.425.000
Sicilia	8,25%	22.687.500
Toscana	7,02%	19.305.000
Umbria	1,74%	4.785.000
Valle d'Aosta	0,25%	687.500
Veneto	7,67%	21.092.500
TOTALI	100,00%	275.000.000

FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI: anche il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (all'interno del quale vi è il finanziamento della L. 104/92 e della L. 162/98) viene aumentato di 300 milioni di euro, portando la dotazione per il 2013 a 344,6 milioni di euro. Per il 2014 rimane la dotazione di 40 milioni di euro.

Tali risorse sono correlate alla spesa per i macro obiettivi di servizio approvati a suo tempo dalla Conferenza delle Regioni: l'obiettivo è quello di finalizzare le risorse ai bisogni essenziali e di evitare le preannunciate chiusure dei servizi.

Qui di seguito la tabella di ripartizione del fondo realizzato dalla Conferenza Stato-Regioni:

Tabella n. 2

Risorse destinate alle Regioni anno 2013

REGIONI	%	Totale risorse
Abruzzo	2,45%	7.350.000,00
Basilicata	1,23%	3.690.000,00
Calabria	4,11%	12.330.000,00
Campania	9,98%	29.940.000,00
Emilia Romagna	7,08%	21.240.000,00
Friuli Ven. Giulia	2,19%	6.570.000,00
Lazio	8,60%	25.800.000,00
Liguria	3,02%	9.060.000,00
Lombardia	14,15%	42.450.000,00
Marche	2,65%	7.950.000,00
Molise	0,80%	2.400.000,00
P.A. di Bolzano	0,82%	2.460.000,00
P.A. di Trento	0,84%	2.520.000,00
Piemonte	7,18%	21.540.000,00
Puglia	6,98%	20.940.000,00
Sardegna	2,96%	8.880.000,00
Sicilia	9,19%	27.570.000,00
Toscana	6,56%	19.680.000,00
Umbria	1,64%	4.920.000,00
Valle d'Aosta	0,29%	870.000,00
Veneto	7,28%	21.840.000,00
TOTALI	100,00%	€ 300.000.000,00

* Le quote riferite alle Province autonome di Trento e Bolzano sono calcolate ai soli fini indicati all'articolo 7 del presente decreto.

Vi è la previsione che tali risorse saranno ripartite e messe a disposizione dei Comuni e loro consorzi in prossimità dell'estate.

La Legge di Stabilità 2013 oltre a disciplinare il Fondo per la Non Autosufficienza e quello per le Politiche Sociali, detta disposizioni in riferimento al **FONDO ESIGENZE INDIFFERIBILI**.

Tale fondo destinato a finanziare svariati interventi, compreso il **Fondo Nazionale per il Servizio Civile**, è stato praticamente azzerato passando dagli originari 315 milioni di euro agli attuali 68 milioni per il 2013.

Sono però stati recuperati cinquanta milioni in più per il servizio civile, che permetteranno nel 2013 e nel 2014 di far partire ogni anno 18.810 volontari, dei quali 450 all'estero.

Si precisa che la distribuzione dei fondi al servizio civile non è ancora stata deliberata e si conoscerà solo con l'insediamento del nuovo governo.

Una nota positiva è che è stata salvata dal taglio della spending review la Consulta Nazionale per il servizio civile, che proprio in questi giorni verrà ad essere ricostituita.

Rimane quindi in vita uno tra gli strumenti più importanti per la visione strategica e la programmazione del servizio civile, con un valore elevato in termini di confronto, partecipazione e costruzione di socialità.

Nuove verifiche straordinarie INPS – comma 109

L'intensa mobilitazione portata avanti dal mondo delle associazioni a tutela delle persone con disabilità non è riuscita ad eliminare l'emendamento che introduce nuovi 450 mila controlli nel triennio 2013-2015 - aggiuntivi rispetto all'ordinaria attività di accertamento della permanenza dei requisiti sanitari e reddituali - nei confronti dei titolari di benefici di invalidità civile, cecità, sordità, handicap e disabilità.

Se si realizzano delle risorse aggiuntive rispetto a quelle derivanti dai programmi straordinari di verifica già previsti prima dell'entrata in vigore della Legge di Stabilità, le stesse andranno, come già precisato nella parte del dossier dedicata ai Fondi per il sociale, al Fondo per le non autosufficienze sino alla concorrenza di 40 milioni di euro annui.

Tale nuovo piano di verifica rischia però di produrre sprechi di risorse senza risultati all'altezza delle aspettative e soprattutto di rendere ancora più difficile per i cittadini l'accesso alle indennità che spettano loro.

Per ottenere un corretto accertamento della sclerosi multipla AISM si è comunque posta sempre in prima linea lavorando – con la collaborazione di neurologi, medici legali e con le stesse persone con SM, perché si preparino alla visite di accertamento in modo consapevole - a dei progetti e producendo degli strumenti che nel corso degli anni hanno permesso di migliorare la qualità di vita delle persone con SM e di continuare a tutelare e rappresentare i loro diritti: dalla produzione delle **linee guida per la valutazione dell'SM rivolte ai neurologi e alle commissioni medico-legali** fino alla preziosa collaborazione con INPS che ha visto nascere una **Comunicazione tecnico-scientifica per l'accertamento degli stati correlati alla sclerosi multipla** scritta con INPS stessa.

IVA – commi 480-490

La Manovra correttiva 2011 aveva previsto l'aumento di un punto dell'aliquota IVA ordinaria (dal 21 al 22 per cento) e dell'aliquota ridotta (dal 10 all'11 per cento) con conseguenze economiche negative per i cittadini e le imprese.

Il maxiemendamento cancella la norma e la sostituisce con il solo **innalzamento, dal primo Luglio 2013, dell'aliquota del 21% al 22%**.

Infine, si rinvia al 2014 l'aumento dell'Iva per alcune prestazioni delle cooperative sociali (è previsto un **aumento dell'Iva dal 4 al 10% per le prestazioni socio-sanitarie svolte dalle cooperative sociali e loro consorzi** sia direttamente che in esecuzione di contratti di appalto e di convenzioni in generale).

Le conseguenze in cifre sono le seguenti:

- **L'entità della modifica comporta 6 punti percentuali in più** e circa 500 milioni di euro in meno per le cooperative sociali, ma soprattutto in meno per i servizi assistenziali.
- **il costo di questo innalzamento dell'aliquota IVA si scaricherà al 70% sui Comuni e al 30% sulle famiglie.** I Comuni ricorrono molto a tali servizi e questo aumento dell'IVA comporterà meno servizi per i cittadini e meno risorse da investire nel welfare.

Detrazioni per i figli a carico – commi 480-490

Dal primo Gennaio 2013, le detrazioni per ciascun figlio vengono innalzate da 800 euro a 950 euro (e da 900 euro a 1.220 euro per ciascun figlio di età inferiore a tre anni). Viene aumentato anche l'importo aggiuntivo per ogni figlio portatore di handicap da 220 euro a 400 euro.

Queste cifre sono solo puramente indicative e le detrazioni in esame variano a seconda del reddito del dichiarante: più è alto, più le detrazioni diminuiscono (secondo alcune prime simulazioni condotte dalla Consulta dei Caf - Centri di assistenza fiscale - lo sconto più alto sarà riservato a chi ha un reddito inferiore ai 20mila euro lordi l'anno).

Riportiamo infine un'altra novità in materia di detrazioni che non è però contenuta nella Legge di Stabilità ma nella Legge 6 luglio 2012, n. 96: a partire dal 2013 le donazioni alle Onlus saranno detraibili in una quota più alta di oggi ed equiparata a quella per le erogazioni liberali ai partiti.

Per l'esattezza, l'articolo 15 della Legge sopra citata prevede il passaggio dall'attuale 19% al 24% per l'anno 2013 e al 26% a decorrere dall'anno 2014. L'aumento della quota detraibile vale per le erogazioni liberali in denaro, per importo non superiore a 2.065 euro annui, a favore delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS), delle iniziative umanitarie, religiose o laiche, gestite da fondazioni, associazioni, comitati ed enti individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nei Paesi non appartenenti all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

1.3 Le disposizioni non confermate:

Il testo licenziato ha subito molteplici modifiche ed appare molto diverso dal disegno di legge presentato ad ottobre dal Governo e sottoposto poi all'esame delle Camere e delle rispettive Commissioni.

Prima di procedere all'analisi delle disposizioni di maggiore interesse per le persone con SM **qui di seguito vengono riportate le misure che non sono state poi confermate nell'ultima versione approvata del testo:**

* **Permessi Legge 104/92 fruiti dai dipendenti pubblici**

Su tale materia vi è stato un importante passo indietro del Governo che ha deciso di non applicare la riduzione della retribuzione dei permessi fruiti dai dipendenti pubblici che utilizzano i tre giorni di permesso mensile previsti dalla Legge 104/92 in favore di chi deve assistere parenti disabili.

La precedente versione del DL Stabilità voleva invece apportare un contenimento di spesa tenendo sicuramente in considerazione il deciso aumento della popolazione anziana e delle persone con non autosufficienza acquisita nella terza età, che rende quindi molto più ampia la potenziale platea dei beneficiari della Legge 104/1992.

La misura, per ammissione del Governo, avrebbe prodotto solo 49 milioni di euro di risparmio.

* **Tassazione di pensioni e indennità**

Saltano nella Legge di Stabilità le norme fiscali che prevedevano la tassabilità Irpef delle pensioni e delle indennità di invalidità (l'introito, previsto dal Governo, sarebbe stato molto limitato - 250 milioni di euro).

Rimane quindi al momento preservata la decisione, sino ad oggi operata dal legislatore, di esentare dall'imposizione fiscale quelle provvidenze che lo Stato stesso eroga a fini di assistenza (articolo 38, Cost.).

* **Il sostegno scolastico**

Non viene confermato il trasferimento all'INPS delle funzioni di valutazione della diagnosi funzionale propedeutica all'assegnazione del docente di sostegno all'alunno disabile.

* **Imposte**

Nel mese di Novembre 2012 (durante il passaggio del testo alla Commissione Bilancio della Camera) è stato approvato un emendamento che ha riscritto la parte fiscale della Legge apportando di conseguenza importanti modifiche in tema di **detrazioni, franchigie ed IVA.**

È stata soppressa in via definitiva la norma che prevede il taglio dei primi due scaglioni delle aliquote irpef: il Governo aveva previsto la riduzione delle due aliquote più basse del 23% e del 27%, che sarebbero dovute passare al 22% e al 26%.

Sono stati inoltre aboliti il tetto di 3mila euro e la franchigia di 250 euro alle detrazioni fiscali con conseguente annullamento della retroattività.

Infine vi è il "congelamento" dell'iva ordinaria al 10% mentre l'aliquota al 21% salirà al 22% a partire dal primo Luglio 2013.