

Decreto Rilancio e welfare

Emanuele Ranci Ortigosa, | 17 giugno 2020

Il *Punto di Welforum* che qui presentiamo fa seguito e subentra a: "[Emergenza Coronavirus: tempi di precarietà](#)", che ha seguito e commentato eventi e interventi per tutta la prima fase della pandemia, dal suo evidenziarsi al mese di maggio. Con questo *il Punto*: "[Decreto Rilancio e welfare](#)" apriamo e seguiamo la Fase 2, da maggio in avanti, connotata da molte novità.

Osserviamo in primo luogo che elemento determinante del passaggio è stato il rallentamento della curva dei contagi manifestatosi dal mese di aprile, cui hanno certamente concorso in modo determinante le misure di distanziamento fisico, il *lockdown*, e i comportamenti responsabili tenuti da gran parte dei cittadini. Misure e comportamenti conseguenti però hanno comportato anche crescenti difficoltà e gravi criticità sul piano sociale ed economico. Ma il miglioramento della situazione epidemiologica ha finalmente consentito al Governo di passare alla cosiddetta Fase 2, con un allentamento dei vincoli ai comportamenti individuali e una riapertura in particolare delle attività produttive.

Tale passaggio è stato marcato in termini normativi il 19 maggio 2020, dall'entrata in vigore del Decreto legge n. 34, cosiddetto "[Decreto Rilancio](#)", che, con un impegno di ben 55 miliardi di euro, mira a completare la risposta all'emergenza sanitaria, economica e sociale determinata dal Covid-19, intrapresa con i precedenti decreti Cura Italia ([DL 18/2020](#)) e Liquidità ([DL 23/2020](#)), e a delineare, in coerenza con l'inizio della Fase 2, primi elementi di rilancio.

La materia trattata dal decreto è suddivisa in otto titoli dedicati a salute e sicurezza (artt. 1-23), sostegno alle imprese e all'economia (artt. 24-65), misure in favore dei lavoratori (artt. 66-103), disposizioni per la disabilità e la famiglia (104-164), enti territoriali (106-118), misure fiscali (119-164), tutela del risparmio nel settore creditizio (165-175), misure di settore (166-266). Quest'ultimo titolo tratta un'ampia varietà di materie, suddivise in otto capitoli: turismo e cultura, editoria, infrastrutture e trasporti, giustizia, agricoltura e pesca, ambiente, istruzione, università e ricerca, innovazione tecnologica, coesione territoriale, accelerazione concorsi, digitalizzazione della pubblica amministrazione, semplificazione.

L'ampiezza e varietà dei temi trattati concorre a spiegare le dimensioni inedite e le caratteristiche del documento, articolato su ben 266 articoli e 1051 commi, per complessive 110.912 parole, più del doppio delle 44.532 parole del precedente Decreto Cura Italia del marzo scorso, che pure aveva a sua volta superato le 35.196 parole del D. L. 1/2012, Decreto Concorrenza. La relazione del Comitato per la legislazione evidenzia anche che tale amplissimo testo non è di per se compiutamente effettuabile, perché richiede oltre 100 provvedimenti attuativi (dpr, dpcm, decreti ministeriali, ecc.), oltreché numerosi pareri, accordi e altre forme di coinvolgimento di vari soggetti e organismi, a cominciare dalla Conferenza Stato- Regioni, Stato-città, Unificata, per arrivare alla Conferenza nazionale dei rettori delle Università. Cui si aggiungono una dozzina di autorizzazioni o di dichiarazioni di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato della Commissione europea. Come prima attuazione della normativa anticrisi che secondo dichiarazioni del Governo dovrebbe accelerare e semplificare, non c'è male!

Un lavoro effettuato da Anci e Federsanità Anci della Toscana, [Decreto Rilancio. Le principali misure negli ambiti sanitario, sociale e del Terzo settore](#), curato da Luca Caterino, Andrea De Conno e Marzio Mori, può soccorrere chi fosse interessato soprattutto a queste tematiche. In specifici capitoli esso aggrega e illustra le disposizioni del decreto dedicate a sanità, sanità territoriale, ospedali e assistenti sociali; reddito di cittadinanza e emergenza alimentare; lavoro e politiche sociali; disabilità e famiglia; immigrazione; enti locali; enti del terzo settore.

Sono i temi che come *welforum.it* più ci riguardano e a cui dedichiamo quindi specifici articoli di analisi e commento, scritti dai redattori con le appropriate competenze, che raccogliamo in questo *Punto di Welforum*: Emanuele Ranci Ortigosa, "Decreto Rilancio e welfare", Daniela Mesini e Nicola Orlando, "[Decreto Rilancio e sostegno lavorativo](#)", Maurizio Motta, "[Il Reddito di Emergenza \(REM\): che cosa imparare?](#)", Marta Cordini, Stefania Sabatinelli, "[Famiglie, bambini e servizi all'infanzia nel Decreto Rilancio](#)", Claudio Castegnaro, "[DL Rilancio e disabilità: primi commenti sulle novità introdotte](#)", Carla Dessi, "[Il Decreto Rilancio e la regolarizzazione dei cittadini stranieri](#)", Giovanni Cellini e Marilena Dellavalle, "[Decreto Rilancio e servizio sociale](#)", Gianfranco Marocchi, "[DL Rilancio: il Terzo settore non è più dimenticato](#)", Paolo Peduzzi, "[Misure per la sanità nel Decreto Rilancio](#)".

Il Decreto nel suo insieme certamente risponde a esigenze indifferibili con interventi importanti e apprezzabili, anche se non privi di limiti ed errori, come nei nostri commenti evidenziamo. Si tratta però di misure largamente contingenti, a breve termine, che non indicano quindi con chiarezza scelte strategiche assunte per il rinnovamento del sistema e di sue componenti. È una normativa ancora di transizione, che avrebbe dovuto essere assunta per parecchi dei suoi contenuti con più anticipo, come era stato preannunciato, senza che l'andamento del virus condizionasse e ritardasse la gestione di temi e problemi non da esso condizionati. Tale ritardo è dovuto certamente anche alla complessità e impegnatività dell'oggetto e all'esigenza di comprendere meglio gli orientamenti e i sostegni europei, ma anche al faticoso superamento delle posizioni contrastanti presenti nella stessa maggioranza di governo.

In merito a molte situazioni e contingenze gravi e drammatiche, il Decreto Rilancio può svolgere un'importante e urgente funzione di contenimento, sostegno e anche di primo riavvio, purchè riesca ad attivare concretamente e con tempestività le misure previste, provvedendo anche a predisporre gli ulteriori atti necessari per renderle effettivamente operative, come non è purtroppo accaduto per molti interventi, del precedente Decreto Cura Italia, con grave danno per persone e attività già in difficili condizioni, familiari e lavorative.

Ma purtroppo inciampi, anche prevedibili e annunciati, già cominciano a manifestarsi. Valga come esempio lampante il comunicato con cui il 5 giugno l'Inps, in base all'esame delle prime richieste ricevute, precisa che il Reddito di Emergenza (REM), può essere chiesto solo da famiglie in possesso di una valida DSU (la dichiarazione presentata per chiedere l'ISEE). Il REM è un intervento di emergenza per chi si trova in situazioni di grande difficoltà e non può contare su altri sostegni: c'è allora da chiedersi quanto la prevista disciplina dell'accesso non rischi di escludere proprio le famiglie più deprivate e fragili. A cominciare dalla diffusione dell'informazione. Come qualunque nuova prestazione contro la povertà, è necessario portare il REM a conoscenza dei possibili beneficiari, operazione che va curata con attenzione, e richiede identificazione di soggetti attuatori, specifiche risorse e energie, tempi adeguati. Mentre per il REM non viene previsto chi e come deve occuparsi della diffusione dell'informazione e di promozione e attivazione dei soggetti potenzialmente beneficiari, e si stabilisce come scadenza ultima per la presentazione il 30 giugno, con tempi quindi molto stretti. Chiudere le domande al 30 giugno impedirà a molti di presentarle solo perché non sono venuti per tempo a conoscenza di tale opportunità, e non dispongono già di una DSU, precedentemente richiesta per altro beneficio.[note]Mentre scriviamo giunge notizia che a seguito delle reazioni critiche la scadenza verrà spostata al 31 luglio: se la notizia verrà confermata dimostrerebbe la sensatezza del rilievo esposto e anche la disponibilità del Governo a correggere almeno alcune delle criticità del decreto.[/note].

Inoltre, come puntualizza Inps, il decreto individua per chi non riesce a presentare domanda da sé tramite il sito Inps (ovvero la maggioranza dei nuclei più deboli) come unico luogo per fare domanda del REM i Patronati, riducendo così sedi come Poste e CAF che pur sono previste ad esempio per il Reddito di cittadinanza. Infine, porre l'ultima scadenza per presentare la domanda al 30 giugno, significa ignorare deliberatamente i tempi necessari per predisporla, stanti anche i limiti richiamati.

L'esito di una tale disciplina sulla platea dei potenziali beneficiari sarà quindi inevitabilmente restrittivo, soprattutto a danno dei meno provvisti e dei più marginali, come scrive Maurizio Motta nel suo articolo che discute anche altri snodi e rischi del REM, inclusi quelli legati alle modalità per valutare la condizione economica, [cui facciamo rinvio.](#)

Questa disciplina compromette quindi il conseguimento della principale finalità della misura, come era stato per tempo già evidenziato da Forum Disuguaglianze e Diversità e Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile che, insieme a Cristiano Gori, estensore del testo della proposta, avevano progettato e propugnato con grande merito e buon successo il REM, come illustrato su [welform.it](#) dallo stesso Gori in un suo articolo pubblicato il 7 aprile (vedi "[Una proposta per una protezione sociale universale contro la crisi](#)").

Perché allora non si è provveduto a correggere il testo: confusione e incompetenza, o invece deliberato affossamento dell'efficacia della misura, o prioritario perseguimento di risparmi nella spesa per l'erogazione del Rem? E di tutte queste possibili spiegazioni, chi gli attori? politici, dirigenti ministeriali o dell'Inps, consulenti? ...Sarà interessante vedere se in sede di discussione parlamentare verranno presentate proposte correttive, da chi, e se saranno sostenute e votate dalla maggioranza di Governo.

Quello riportato è solo un esempio fra i vari casi critici che nei nostri articoli di presentazione e commento cerchiamo di segnalare, ma che ulteriori approfondimenti del testo e soprattutto la sperimentazione pratica, potranno evidenziare. Limiti, per eccesso o per difetto, in parte inevitabili in una normativa così ampia e articolata, ma in parte anche da qualcuno voluti e

introdotti.

Comunque, come si è detto, in merito a una serie di situazioni gravi e drammatiche, il Decreto Rilancio può svolgere un'importante e urgente funzione di contenimento, sostegno e anche di primo riavvio, ed esso è quindi, rispetto alle contingenze, atto apprezzabile da attuare in tutta la misura del possibile e con tutta la tempestività possibile. Il Governo e le amministrazioni interessate devono farlo e risponderne alla cittadinanza. Le strategie di più lungo termine saranno piuttosto affidate a ulteriori documenti, sui quali con il [Rapporto Colao](#) e gli Stati Generali si sta cominciando a discutere.

Relativamente allo strumento e al metodo da usare, Maurizio Ferrera scrive sul Corriere della sera^[note]Maurizio Ferrera, *Le richieste dell'Europa*, Corriere della sera, 7 giugno 2020^[note] che "la risposta sembra ovvia: il Programma nazionale di riforma. Si tratta di un documento che il Governo italiano deve comunque presentare a Bruxelles entro settembre. L'Italia è l'unico Paese che non lo ha mandato ad aprile, la scadenza prevista che è stata invece rispettata da tutti gli altri Paesi. Usare il PNR per elaborare e presentare la cornice ha tanti vantaggi. È un atto dovuto, nessuno può eccepire. Va costruito — lo stabiliscono le norme — attraverso un processo di consultazione".

Prosegue Ferrera: "Il Programma deve partire dai temi già indicati nelle raccomandazioni di maggio. Obiettivi che, in varie combinazioni, sono stati inclusi nei programmi di tutti i Governi passati. Ma che non sono mai stati concretamente realizzati". Il riferimento è al Consiglio europeo del 20 maggio che non ha posto diktat né austerità, ma: investimenti pubblici, istruzione, formazione, misure per la produttività e l'occupazione (femminile e giovanile), lotta alla povertà minorile, burocrazia, giustizia, gestione oculata della finanza pubblica, evasione fiscale, un prelievo che non disincentivi il lavoro e penalizzi le imprese.

Conclude Ferrera: "Infine è il documento più congruo per dialogare con la Ue, che lo sta aspettando".

Ferrera conclude il suo articolo scrivendo che "fra le priorità del Programma non può mancare la riforma della pubblica amministrazione. Si tratta della leva indispensabile per risollevare l'Italia. Negli ultimi mesi l'inefficienza della burocrazia, la sua lentezza, la semplice incapacità di informare e comunicare con gli utenti hanno esasperato i cittadini italiani in un delicato momento di bisogno... Si elabori un progetto ampio, incisivo e chiaro, anche nel linguaggio. Sarà il primo indicatore della serietà con cui questo governo affronta la sfida. E anche la cartina di tornasole della nostra credibilità verso l'Europa, che questa volta non possiamo permetterci di deludere".

La riforma della burocrazia è certamente una priorità, e va affrontata, ma non può esserlo efficacemente se non è accompagnata contestualmente almeno da un inizio di riforma di altre componenti del nostro sistema pubblico, in primis il sistema politico, nelle modalità, nei tempi e nei contenuti del suo governare e legiferare, ai suoi livelli nazionali, regionali, locali, e il sistema giudiziario, civile, penale, amministrativo. Ed è appunto il fitto intersecarsi di questi e di altri componenti del sistema Stato (ad esempio gli istituti che dovrebbero essere *extra partes*, e qualificati per competenza ed efficienza, come l'Istat e l'Inps prima citata), delle loro funzioni e disfunzioni, che compromette e rende molto difficile ogni intervento riformatore, nella sua formulazione e soprattutto nella sua effettiva attuazione, esposti a resistenze, interferenze, connivenze diffuse e ripetute. La cronaca e le inchieste giornalistiche, anch'esse non di rado parte del gioco, ce lo raccontano quasi quotidianamente, e alcuni protagonisti diretti ce lo testimoniano.

Naturalmente le componenti del sistema Stato non operano nel vuoto, ma in contesti a loro volta assai complessi in cui continuamente si rapportano e trattano con organizzazioni economiche, sociali, culturali, con loro interessi, loro funzioni e disfunzioni, che portano e rappresentano anche in questi rapporti e trattative. Gli interrogativi che ponevo a conclusione dell'esempio delle disfunzioni del REM ora introdotto dal Decreto Rilancio portano proprio a ragionare su questo viluppo di interessi, di azioni e reazioni, che se trasparenti ed esposte alla pubblica opinione sarebbero anche normali in un sistema democratico e pluralistico, e funzionali alla sua vitalità e al suo sviluppo, ma che troppo spesso operano sotto traccia, con modalità occulte, truffaldine, finalizzate a lucri indebiti economici o di potere e carriera, individuali o di parte o addirittura di associazioni a delinquere. Le recenti vicende del settore giudiziario e del suo stesso organo di governo, il CSM, hanno portato fortunatamente allo scoperto una situazione di tal genere, non certo l'unica.

Per questo quanto scrive Ferrera è condivisibile, ma anche un po' semplificatorio delle difficoltà presenti, ravvisabili anche nell'attuale Decreto Rilancio e che interferiranno anche nella stesura del futuro *Programma nazionale di riforma* per l'UE.

Questa consapevolezza non deve portare ad arrendersi, ma ad operare con maggior determinazione e avvedutezza, con una componente di fiducia, di sfida, anche di ottimismo senza della quale non si fa informazione, promozione sociale, azione politica nella speranza di riqualificare, passo dopo passo, l'attuale sistema nella Repubblica che la nostra Costituzione ha disegnato e che il popolo italiano ha approvato più di 70 anni fa, in una situazione del Paese anche allora critica, come l'attuale, ma in cui più forte era la speranza e la volontà di realizzarla. Se il *Programma nazionale di riforma* potesse ritrovarle e esprimerle, almeno in parte, in scelte e azioni concrete adeguate al nostro tempo e alla crisi che oggi viviamo, rappresenterebbe davvero un segno di resistenza, di ripartenza, di vero e profondo cambiamento. Consentiamo con Prodi che dice: [progetto vuol dire fiducia nel cambiamento](#).

Noi di welforum.it, con tutti i nostri limiti, che conosciamo, ce la metteremo tutta per osservare, informare, valutare, proporre in merito alla evidenziazione e considerazione dei drammatici bisogni sociali e in merito alle politiche di promozione e di sviluppo sostenibile necessarie per fronteggiarli.