



Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare

A.C. 698-A ed abb.

Dossier n° 185/1 - Elementi per l'esame in Assemblea
29 gennaio 2016

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	698-A ed abb.
Titolo:	Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare
Iniziativa:	Parlamentare
Primo firmatario:	Grassi
Date:	
approvazione in Commissione:	28 gennaio 2016

Contenuto

Il testo unificato delle proposte di legge **A.C. 698** ed abb., recante *Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare*, è stato esaminato, in sede referente, dalla XII Commissione affari sociali, che ne ha concluso l'esame, con la votazione del mandato alla relatrice, nella seduta del 28 gennaio.

Il provvedimento (che riprende in parte i contenuti di una proposta di legge - A.C. 2024 - esaminata nella XVI legislatura, il cui esame presso la commissione non si è tuttavia concluso) si compone di **10 articoli**. Di seguito si fornirà una sintetica illustrazione del contenuto del testo quale risultante dalle modifiche approvate nel corso della fase emendativa.

La proposta di legge deve essere inquadrata nel contesto normativo riferibile ai **diritti delle persone con disabilità**, in attuazione dei principi stabiliti dalla Costituzione, dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità. Inoltre, nel rispetto delle competenze in tema di assistenza assegnate dalla Riforma del Titolo V ai diversi livelli di governo, il provvedimento si limita a delineare il quadro di obiettivi da raggiungere in maniera uniforme sul territorio nazionale che sarà poi diversamente declinato nelle varie realtà regionali.

Con l'espressione "dopo di noi" ci si riferisce al periodo di vita dei disabili successivo alla scomparsa dei genitori/familiari. Sul tema della vita indipendente, la [Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità](#), all'articolo 19, sancisce "il diritto di tutte le persone con disabilità a vivere nella società, con la stessa libertà di scelta delle altre persone" invitando gli Stati parti ad adottare misure efficaci ed adeguate per facilitare il pieno godimento da parte delle persone con disabilità di tale diritto nonché la loro piena integrazione e partecipazione nella società. Per quanto riguarda la protezione giuridica delle persone con disabilità e loro autodeterminazione, la Convenzione Onu, all'articolo 12, prevede che gli Stati Parti adottino misure adeguate per consentire l'accesso da parte delle persone con disabilità al sostegno necessario ad esercitare la propria capacità giuridica. Nello spirito della Convenzione, tali misure devono:

- rispettare i diritti, la volontà e le preferenze della persona disabile;
- essere scevre da ogni conflitto di interesse e da ogni influenza indebita;
- essere applicate per il più breve tempo possibile;
- essere soggette a periodica revisione da parte di un'autorità competente, indipendente ed imparziale o da parte di un organo giudiziario.

La [legge 104/1992](#) per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate ha dettato disposizioni in materia di diritti, integrazione sociale ed assistenza dei soggetti citati, allo scopo di agevolare, in coerenza con i principi di cui all'[art. 3 della Costituzione](#), la loro partecipazione alla vita della collettività ed il loro inserimento nel mondo del lavoro, nonché la realizzazione dei diritti civili, politici e patrimoniali.

L'articolo 3, comma 3, della legge definisce come **disabile grave** la persona che, a causa di "minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione. Le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici".

Successivamente, la [legge 21 maggio 1998, n.162](#), ha modificato la [legge n. 104/1992](#), prevedendo programmi di aiuto alla persona, gestiti in forma indiretta, anche mediante piani personalizzati "allo scopo di garantire il diritto ad una vita indipendente alle persone con disabilità permanente e grave limitazione dell'autonomia personale nello svolgimento di una o più funzioni essenziali della vita" (articolo 39, comma 2, lettera *l-ter*, della [legge n. 104/1992](#), come modificato dalla [legge n. 162/1998](#)). Per i disabili gravi senza sostegno del nucleo familiare, tali programmi di

aiuto possono essere organizzati dai Comuni (articolo 10, comma 1-*bis* della [legge n. 104/1992](#), come modificato dalla [legge n. 162/1998](#)). Da parte loro, le regioni possono programmare forme di assistenza domiciliare e di aiuto personale, anche della durata di 24 ore, come prestazioni integrative degli interventi realizzati dagli enti locali ([legge n. 104/1992](#), articolo 39, comma 2, lettera *l-bis*, come modificato dalla [legge n. 162/1998](#)). Infine, l'articolo 41-*ter* della [legge n. 104/1992](#) dispone che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali promuova e coordini progetti sperimentali a favore di persone con handicap e che, con proprio decreto, definisca i criteri e le modalità per la presentazione e la valutazione di progetti sperimentali, nonché i criteri per la ripartizione dei fondi stanziati.

Come indicato dall'articolo 14 della [legge n. 328/2000](#), le prestazioni per realizzare la piena integrazione delle persone disabili possono essere realizzate attraverso diverse tipologie di interventi: prestazioni di cura e di riabilitazione a carico del Servizio sanitario nazionale; servizi alla persona a cui provvede il comune in forma diretta o accreditata, con particolare riferimento al recupero e all'integrazione sociale; misure economiche necessarie per il superamento di condizioni di povertà, emarginazione ed esclusione sociale.

A partire da queste premesse, per la cura e l'assistenza dei disabili gravi privi di sostegno familiare, nelle diverse realtà regionali si sono diffusi modelli gestionali alternativi all'istituzionalizzazione in residenze sanitarie o socio-sanitarie. Nella maggior parte dei casi, tali modelli sono stati realizzati grazie allo strumento della fondazione partecipata, un istituto giuridico di diritto privato che si caratterizza per la presenza di uno scopo non modificabile nel tempo, che deve essere definito dai soci fondatori al momento della sottoscrizione dell'atto costitutivo.

Il [Programma d'Azione Biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità](#), predisposto dall'[Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle Persone con Disabilità](#), adottato nel dicembre 2013, prevede sette linee di intervento che coprono trasversalmente gli aspetti più importanti per la realizzazione della piena inclusione nella vita sociale delle persone con disabilità, individuando per ogni intervento l'obiettivo e il tipo di azione necessaria per conseguirlo. La Linea di intervento 3 è dedicata alle Politiche, servizi e modelli organizzativi per la vita indipendente e l'inclusione nella società. Il programma sottolinea come, grazie all'indicazione di principio espressa dalla [legge n. 162/1998](#), le Regioni hanno sperimentato e favorito, nel corso degli anni, una progettualità volta all'assistenza indiretta, all'incentivazione della domiciliarità e, pur in modo residuale, al supporto ai percorsi di autonomia personale. Un ruolo rimarchevole è stato ricoperto dai centri o servizi per la vita indipendente che hanno offerto alle persone e ai servizi pubblici un supporto alla progettazione individualizzata ma anche un aiuto per gli aspetti più pratici ed operativi nella gestione dell'assistenza indiretta.

L'articolo 1 individua le **finalità della legge** che, in linea generale, in attuazione dei principi costituzionali, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, è diretta a favorire il **benessere l'inclusione e l'autonomia delle persone con disabilità**.

Più specificamente destinatari delle previste misure di assistenza cura e protezione sono le **persone con disabilità grave non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare**, in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di sostenere le responsabilità della loro assistenza. In tal senso, le misure prevedono la progressiva presa in carico della persona disabile durante l'esistenza in vita dei genitori, e rafforzano quanto già previsto in tema di progetti individuali per le persone disabili. Restano comunque salvi i livelli essenziali di assistenza e gli altri benefici previsti dalla legislazione vigente in favore delle persone disabili. La legge agevola anche le erogazioni di soggetti privati e la costituzione di *trust* in favore dei disabili. **L'articolo 2** disciplina le **modalità di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nel campo sociale da garantire su tutto il territorio nazionale** ai soggetti di cui all'articolo 1 ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione. Tale definizione avviene nell'ambito del procedimento di cui all'[articolo 13 del D.Lgs. n. 68/2011](#) (*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*) che ha rimesso alla legge statale la determinazione dei livelli essenziali di assistenza da garantire sul territorio nazionale nelle materie diverse dalla sanità, prendendo a riferimento macroaree di intervento e stabilendo per ciascuna macroarea i costi e i fabbisogni *standard* nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti.

Viene comunque stabilito che nelle more del completamento del procedimento di cui al citato articolo 13 con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **previa intesa in sede di Conferenza unificata**, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, vengano definiti gli **obiettivi di servizio** da erogare ai soggetti di cui all'articolo 1 nei limiti delle risorse disponibili a valere sul Fondo di cui all'articolo 3.

L'articolo 3, per le finalità di cui agli articoli 1 e 2, istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il **Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave e disabili prive del sostegno familiare**. L'accesso alle misure di assistenza cura e protezione del Fondo è subordinata alla presenza di requisiti da individuare con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da emanarsi entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, di concerto con quello dell'economia, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Le regioni definiscono i criteri per l'erogazione dei finanziamenti, la verifica dell'attuazione dell'attività svolte e le ipotesi di revoca dei finanziamenti medesimi.

Ai sensi dell'**articolo 4** il Fondo è destinato all'**attuazione degli obiettivi di servizio** di cui all'articolo 2, comma 2, ed, in particolare, tra gli altri, a realizzare programmi ed interventi innovativi di residenzialità diretti alla creazione di strutture alloggiative di tipo familiare o di analoghe soluzioni residenziali previste dalle leggi regionali, a realizzare interventi di permanenza temporanea in una soluzione abitativa extrafamiliare per far fronte ad eventuali emergenze, nonché a sviluppare programmi di accrescimento della consapevolezza, di

abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile da parte dei soggetti di cui all'articolo 1. Al finanziamento dei programmi e degli interventi citati possono concorrere le regioni, gli enti locali, gli organismi del terzo settore nonché altri soggetti di diritto privato.

In proposito va ricordato che il comma 400 dell'articolo 1 della legge di stabilità per il 2016 (Legge 28 dicembre 2015, n. 208) istituisce **presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un Fondo, con una dotazione di 90 milioni di euro a decorrere dall'anno 2016**, destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi recanti **misure per il sostegno di persone con disabilità grave prive di legami familiari**.

L'articolo 5, inserito durante l'esame in Commissione, disciplina la detraibilità delle spese sostenute per le polizze assicurative finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave, con l'incremento da 530 a 750 della detraibilità dei premi per assicurazioni versati per rischi di morte.

*Nel corso dell'esame in Commissione è stato **soppresso il precedente testo dell'articolo 5** relativo alle disposizioni fiscali.*

L'articolo 6 disciplina le **agevolazioni a vantaggio dei trust istituiti in favore delle persone con disabilità grave accertata**, prevedendo che i trasferimenti di beni e di diritti per causa di morte, per donazione o a titolo gratuito e la costituzione di vincoli di destinazione a vantaggio di *trust*, all'atto della loro istituzione o anche successivamente, siano esenti dall'imposta di successione e donazione purché il *trust* persegua come finalità esclusiva la cura e l'assistenza della persona disabile in cui favore sono istituiti. L'esenzione è ammessa se il *trust* soddisfa, congiuntamente, una serie di condizioni, relative, tra l'altro, alla forma dell'atto, alla necessità che l'esclusivo beneficiario sia la persona con disabilità e che il termine finale di durata del *trust* coincida con la morte della persona con disabilità grave. Ai trasferimenti di beni e di diritti in favore dei *trust* si applicano invece in misura fissa le imposte di registro, ipotecarie e catastali, mentre gli atti posti in essere o richiesti dal *trust* sono esenti dall'imposta di bollo. In caso di conferimento di immobili e di diritti reali sugli stessi nei *trust*, i comuni possono stabilire, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, aliquote ridotte, franchigie o esenzioni ai fini dell'imposta municipale sugli immobili. La disciplina di favore relativa al terzo settore viene inoltre utilizzata per innalzare i parametri relativi alla deducibilità delle erogazioni liberali, delle donazioni e degli altri atti a titolo gratuito effettuati dai privati nei confronti dei *trust*, che vengono dichiarati deducibili dal reddito complessivo del soggetto erogatore nel limite del 20 per cento del reddito imponibile e nella misura massima di 100.000 euro. Le modalità di attuazione degli interventi di agevolazione in favore dei *trust* dovranno essere precisate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanarsi, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge.

Gli **articoli 7 e 8** prevedono infine, rispettivamente, **campagne informative** a cura della Presidenza del Consiglio dei ministri per diffondere la conoscenza delle disposizioni di cui alla presente legge e delle altre forme di sostegno pubblico previste per le persone con disabilità grave, e la trasmissione annuale, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di una **relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni** in materia di assistenza ai disabili gravi privi di sostegno familiare.

Gli **articoli 9 e 10** dispongono, rispettivamente, sulla **copertura finanziaria**, quantificando gli oneri di cui all'articolo 3 in 56,9 milioni di euro per l'anno 2016 e in 66,8 milioni di euro a decorrere dal 2017, e le minori entrate di cui agli articoli 5 e 6 in 45,7 milioni di euro per l'anno 2016, in 36,4 milioni di euro per l'anno 2017 e in 33,9 milioni di euro a decorrere dal 2018, e sull'**entrata in vigore del provvedimento**.

Discussione e attività istruttoria in Commissione in sede referente

L'esame in sede referente, delle pdl A.C. 698 ed abb. è iniziato l'11 giugno 2014 presso la Commissione Affari sociali della Camera dei deputati. Si è svolto un ampio ciclo di audizioni alle quali sono state invitate a partecipare numerose associazioni rappresentative di persone con disabilità, nonché l'INPS, l'ISTAT e la Conferenza delle Regioni e delle province autonome. Nel luglio 2014 è stato costituito un Comitato ristretto, al fine della predisposizione di un testo unificato. All'esito dei lavori del Comitato, nel marzo 2015 è stato approvato dalla Commissione un testo base, con riferimento al quale sono stati presentati emendamenti da parte di tutti i gruppi parlamentari. Alla discussione e alla votazione degli emendamenti sono state dedicate diverse sedute, dal 22 aprile al 29 luglio 2015, data in cui il testo risultante dalla votazione degli emendamenti è stato trasmesso alle Commissioni competenti per i pareri. Nella seduta del 28 gennaio è stato votato il mandato alla relatrice (on.le Carnevali) a riferire favorevolmente in Assemblea.

I pareri espressi dalle Commissioni in sede consultiva

Sul testo del provvedimento le Commissioni competenti in sede consultiva (I, II, VI, VII, XIV e la Commissione parlamentare per le questioni regionali) hanno espresso **parere favorevole**, in alcuni casi **corredato da condizioni od osservazioni**.

La V Commissione ha richiesto la relazione tecnica al Governo ed esprimerà il parere di competenza nel

corso dell'esame del provvedimento da parte dell'Assemblea.

In esito ai rilievi mossi dalle altre Commissioni il testo ha subito alcune modifiche a seguito dell'approvazione di alcuni emendamenti presentati dal relatore. All'articolo 1, in accoglimento di un'osservazione formulata nel parere della I Commissione, viene enunciato espressamente il riferimento al comma 1, lettera a) dell'articolo 19, della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità. All'articolo 2, in accoglimento di un'osservazione formulata nel parere della I Commissione e di una condizione contenuta nel parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali è stata prevista l'intesa in sede di Conferenza unificata - in luogo del parere - nel procedimento di definizione degli obiettivi di servizio da erogare. Alcune modifiche all'articolo 6, dirette, tra l'altro, a precisare l'ambito di applicazione delle agevolazioni previste per i trasferimenti di beni e di diritti e per la costituzione di vincoli di destinazione a vantaggio di *trust*, ed all'articolo 7, riguardante l'oggetto delle campagne informative, sono state approvate in accoglimento di osservazioni formulate nei pareri di competenza della II, della VI e della VII Commissione.