



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

A.C. 698, A.C. 1352, A.C. 2205, A.C. 2456

Dossier n° 185 - Schede di lettura - Seconda edizione
 10 settembre 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	698	1352	2205	2456
Titolo:	Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare	Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare	Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave nonché delle persone disabili prive del sostegno familiare	Disposizioni per l'assistenza delle persone affette da grave disabilità, prive del sostegno familiare
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Iter al Senato:	No	No	No	No
Numero di articoli:	9	13	9	8
Date:				
presentazione:	9 aprile 2013	11 luglio 2013	19 marzo 2014	16 giugno 2014
assegnazione:	1 luglio 2013	27 novembre 2013	16 maggio 2014	23 luglio 2014
Commissioni competenti:	XII Affari sociali	XII Affari sociali	XII Affari sociali	XII Affari sociali
Sede:	referente	referente	referente	referente
Pareri previsti:	I (Affari costituzionali), VI (Bilancio), VI (Finanze) e Comm. parlamentare per le questioni regionali	VI (Affari costituzionali), V (Giustizia), V (Bilancio), VI (Finanze) e Comm. parlamentare per le questioni regionali	II I (Aff. costituzionali), V (Bilancio), VI (Bilancio), VI (Finanze) e Comm. parlamentare per le questioni regionali	V I (Aff. costituzionali), V I (Aff. costituzionali), VI (Bilancio), VI (Finanze) e Comm. parlamentare per le questioni 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.

Quadro normativo

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".

[La definizione di disabile grave](#)

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 sociale 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.

Le disposizioni normative

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.

Per quanto riguarda lo stanziamento di risorse finalizzate:

Le risorse

1. la legge finanziaria 2001 ([legge n. 388/2000](#)), all'articolo 81, integra il Fondo nazionale per le politiche sociali di 100 miliardi di lire per il sostegno di un programma di interventi, svolti da associazioni di volontariato e da altri organismi senza scopo di lucro, per la cura e l'assistenza di disabili gravi dopo la perdita dei familiari che ad essi provvedevano;
2. la [direttiva ministeriale del 2003 Disciplina dei criteri e delle modalità di concessione di finanziamenti per la realizzazione di progetti sperimentali, di cui all'art. 41-ter della L. 5 febbraio 1992, n. 104](#), in un unico procedimento concertato tra Stato e Regioni, relativo alla ripartizione dei finanziamenti del Fondo nazionale per le politiche sociali per l'anno 2003 (effettuato con decreto 18 aprile 2003), attribuisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali i fondi destinati al finanziamento di progetti sperimentali per diffondere sul territorio nazionale buone prassi di intervento in favore di persone disabili in situazione di grave handicap e prive di adeguata assistenza familiare, anche al fine di favorirne condizioni di maggior autonomia e di vita indipendente. Lo stanziamento dedicato, pari a 15 milioni di euro, è destinato agli enti locali, in forma di cofinanziamento fino al 50%, per il sostegno di progetti innovativi e sperimentali relativi a piani di azione a valenza socio-assistenziale, con particolare riguardo alle strutture di accoglienza. A fine 2004 le strutture in via di finanziamento risultavano essere 38;
3. il [decreto di riparto 2010](#) della dotazione del Fondo per le non autosufficienze, pari a 400 milioni di euro, attribuisce una quota delle risorse assegnate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali per iniziative sperimentali concordate con le Regioni e le Province autonome volte a avviare percorsi di deistituzionalizzazione e strutturare interventi per il cosiddetto «Dopo di noi».

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.

La fondazione partecipata

In ambito sanitario ed assistenziale, alle fondazioni partecipate possono essere assimilate le fondazioni in cui sono stati trasformati, dal [D. Lgs. n. 288/2003](#), gli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico (IRCCS). In questo caso, i soci fondatori delle fondazioni sono il Ministero della Salute, la Regione ed il Comune in cui l'Istituto ha sede e, quando sono presenti, i soggetti rappresentativi degli interessi originari. In campo assistenziale, il [D. Lgs. n. 207/2001](#) ha previsto il riordino definitivo delle IPAB, disponendone la trasformazione in aziende pubbliche di servizi alla persona, in associazioni o fondazioni di diritto privato.

Il [Centro di Ricerca WISS](#) presso la Scuola superiore di Sant'Anna, per conto della Regione Toscana, da anni sta conducendo un'[attività di studio](#) finalizzata ad indagare i caratteri salienti

dell'istituto e a predisporre uno studio di fattibilità volto alla costruzione di un modello di fondazione partecipata che sia in grado di rispondere alle esigenze connesse al Durante noi-Dopo di noi. Dall'attività di ricerca condotta nel primo anno di collaborazione tra la Regione Toscana e il Centro Wiss sono emerse le peculiarità strutturali della fondazione di partecipazione considerata lo strumento giuridico più efficace per assicurare una collaborazione tra ente pubblico (il Comune o comunque il titolare delle funzioni amministrative in materia) e le famiglie dei destinatari dei percorsi di assistenza (sul punto vedi anche [Le fondazioni partecipate dagli enti locali ed il dopo di noi](#)).

Le caratteristiche della fondazione partecipata sono le seguenti:

1. possibile partecipazione alla stessa di soggetti pubblici al fianco di fondatori privati: i primi istituzionalmente deputati al perseguimento e alla realizzazione dell'interesse pubblico, i secondi portatori di economicità e managerialità;
2. la natura giuridica della fondazione di partecipazione: sintesi della fondazione e della associazione. Dalla fondazione è mutuato l'elemento patrimoniale: un patrimonio vincolato alla realizzazione di uno scopo immutabile nel tempo. Come accade per la associazione, invece, l'atto giuridico che dà vita alla fondazione di partecipazione è un contratto plurilaterale a struttura aperta.

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 7 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.

Programma d'azione biennale disabilità

Fra le leggi regionali sulla vita indipendente dei disabili, si ricordano la recente [legge Regione Molise 19 novembre 2010, n. 18](#) che ribadisce il diritto della persona con disabilità all'autodeterminazione e al controllo del proprio quotidiano prevedendone la partecipazione all'individuazione degli obiettivi, dei metodi e degli interventi riabilitativi ed assistenziali. Il Molise è stato la prima Regione ad aver regolamentato la partecipazione attiva del disabile alla programmazione della propria assistenza personale. L'intervento è rivolto esclusivamente alle persone con disabilità in situazione di gravità, residenti nella regione, con età dai 18 fino ai 65 anni, nonché ai familiari dei predetti soggetti nel caso dei disabili psico-relazionali. Anche la Regione Abruzzo con la [legge regionale 23 novembre 2012, n. 57](#) si rivolge ai disabili gravi, residenti nella regione, con età dai 18 ai 67 anni, ed ai rappresentanti legali di questi soggetti nel caso di disabili psico-relazionali. La legge intende erogare "contributi nel rispetto delle risorse disponibili sul bilancio regionale attraverso finanziamenti annuali diretti a consentire la realizzazione di progetti di assistenza personale autogestita. Sono ammessi a finanziamento i progetti annuali di assistenza personale autogestita che migliorino la qualità della vita della persona con disabilità, riducendone la dipendenza fisica ed economica, nonché l'emarginazione sociale e che favoriscono il mantenimento del proprio contesto di vita".

Leggi regionali sulla vita indipendente

Il Programma d'azione biennale (d'ora in poi Programma) propone, come prima azione, un **Accordo fra Stato, regioni e organizzazioni delle persone con disabilità che definisca le linee guida in materia**, con l'obiettivo di fissare i criteri per:

Le azioni e gli interventi in materia proposti dal Programma

- la concessione di contributi;
- la programmazione degli interventi e dei servizi;
- la redazione dei progetti individualizzati.

Per quanto riguarda gli interventi e i servizi, il Programma propone di assumere come principi guida quelli espressi dall'articolo 19 della Convenzione ONU, superando e/o integrando la normativa vigente, con particolare attenzione:

1. alla definizione degli standard e dei criteri minimi per l'autorizzazione, il funzionamento, il riconoscimento e l'accreditamento delle strutture operanti in forma pubblica o privata nel territorio;
2. all'adozione di progetti individualizzati che possono riguardare vari aspetti della quotidianità e investire diversi ambiti (istruzione, lavoro, salute, mobilità personale, accesso alla cultura);
3. alla promozione di processi formativi in favore delle persone disabili e dei loro familiari per l'accrescimento della consapevolezza (*empowerment*) rispetto le proprie scelte;
4. alla deistituzionalizzazione da un lato e allo sviluppo di progetti di "abitare in autonomia"

- dall'altro che coinvolgono piccoli gruppi di persone;
5. alla predisposizione di forme di intervento propedeutico all'abitare in autonomia che prevedono *budget* di spesa decrescenti in relazione al crescere delle competenze e abilità delle persone nel gestire la propria vita relazionale e quotidiana;
 6. all'attivazione di progetti integrati (abitare, lavoro e socialità) per garantire durata all'esperienza di autonomia.

Altro tema di rilievo, su cui punta l'attenzione il Programma, è la protezione giuridica delle persone con disabilità e loro autodeterminazione. Il Programma sottolinea come, nell'ordinamento italiano, l'unica vera misura idonea a dare dignità alla persona con disabilità, proteggendola, ma al tempo stesso sostenendone l'autonomia, sia l'**amministrazione di sostegno**, introdotta dalla [legge 6/2004](#), per tutelare, con la minor limitazione possibile della capacità d'agire, le persone prive in tutto o in parte di autonomia nell'espletamento delle funzioni della vita quotidiana. La [legge n. 6/2004](#) ha anche modificato i tradizionali istituti dell'interdizione e dell'inabilitazione, che precedentemente regolamentavano le due sole forme legali di tutela dei soggetti totalmente o parzialmente incapaci. Nel tempo, la coesistenza degli istituti dell'amministrazione di sostegno, dell'interdizione e dell'inabilitazione, ha provocato incertezze sul loro utilizzo. Infatti, l'[art. 404 c.c.](#) indica quale possibile beneficiario dell'amministrazione di sostegno chi "per effetto di una infermità ovvero di una menomazione fisica o psichica, si trovi nella impossibilità, anche parziale o temporanea, di provvedere ai propri interessi". Il testo dell'[art. 414 c.c.](#), come modificato dalla [legge n. 6/2004](#), stabilisce d'altra parte, che le persone nei cui confronti può emettersi la pronuncia d'interdizione, "quando ciò è necessario per assicurare la loro adeguata protezione", sono il maggiore di età e il minore emancipato "i quali si trovano in condizioni di abituale infermità di mente che li rende incapaci di provvedere ai propri interessi", ovvero, ai sensi dell'ultimo comma dell'[art. 415 c.c.](#), un'infermità fisica consistente specificamente nella sordità o cecità dalla nascita o dalla prima infanzia, quando risulta che la persona sia "del tutto incapace di provvedere ai propri interessi". Infine, l'inabilitazione può essere disposta, ai sensi dell'[art. 415 c.c.](#), nei confronti del "maggiore di età infermo di mente, lo stato del quale non è talmente grave da far luogo all'interdizione", di coloro che "per prodigalità o per abuso abituale di bevande alcoliche o di stupefacenti, espongono sé o la loro famiglia a gravi pregiudizi economici" ed, ancora, del "sordo e cieco dalla nascita o dalla prima infanzia, se non hanno ricevuto un'educazione sufficiente".

Protezione giuridica delle persone con disabilità e loro autodeterminazione

Il Programma, nella costruzione del processo di autonomia che delinea, ritiene pertanto di fondamentale importanza il superamento e l'abrogazione dei due strumenti giuridici dell'interdizione e dell'inabilitazione. Di contro, l'Osservatorio chiede un "intervento legislativo statale di riforma del codice civile", che rafforzi la figura dell'amministrazione di sostegno, ampliandone l'ambito d'intervento (sul punto [100 domande e risposte sull'Amministratore di sostegno: Guida pratica per le famiglie e gli operatori socio-sanitari](#)).

Contenuto

Contenuto delle proposte di legge

La proposta di legge **A.C. 698** (Grassi ed altri) riproduce pressoché integralmente il contenuto dell'A.C. [2024](#), presentato ed esaminato, in sede referente, dalla XII Commissione affari sociali nel corso della XVI legislatura. L'esame presso la commissione di merito non si è tuttavia concluso: infatti, pur essendo stati esaminati ed approvati gli emendamenti presentati sul provvedimento, non sono stati espressi i pareri di competenza della V Commissione bilancio, che aveva richiesto al Governo la relazione tecnica, e della VI Commissione finanze.

La proposta di legge n. 698

Il provvedimento reca **disposizioni** in tema di **assistenza alle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare**, e si compone di **9 articoli**. L'**articolo 1** qualifica le **finalità della proposta**, diretta a prevedere **misure di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave e prive del sostegno familiare**, vale a dire **prive del nucleo familiare o con famiglie sprovviste di mezzi economici e sociali** tali da renderne impossibile la cura ed assistenza.

Relativamente al disposto dell'articolo 1, ed in particolare, all'individuazione dei soggetti beneficiari delle misure recate dalla proposta di legge, appare opportuna una migliore definizione dell'espressione "mezzi sociali", dei quali dovrebbero essere sprovviste le famiglie delle persone affette da disabilità grave.

L'**articolo 2** dispone l'istituzione di un **Fondo per l'assistenza alle persone affette da disabilità grave e prive del sostegno familiare** fornendo al contempo la **definizione di soggetto con disabilità grave**.

Il **Fondo, istituito** presso il Ministero del lavoro, e delle politiche sociali, risponde alle finalità generali di incrementare **il sistema di protezione sociale e di cura per le persone affette da disabilità grave e prive del sostegno familiare**, in attuazione **dei principi della [legge n. 328/2000](#)** (*Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*) e della **[legge n. 104/1992](#)** (*Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*) e nel rispetto degli **articoli 3** (*eguaglianza formale e sostanziale*), **38** (*diritto al mantenimento e all'assistenza sociale del cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere*), **117, secondo comma, lettera m)** (*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali*), e **119** (principi relativi all'autonomia finanziaria) **della Costituzione**. La disposizione in commento fa rinvio, per la **definizione di disabile grave** e per l'**accertamento della disabilità** rispettivamente **all'articolo 3** (*Soggetti aventi diritto*), **comma 3, e all'articolo 4** (*Accertamento dell'handicap*) **della [legge n. 104/1992](#)**.

Per definire la nozione generale di portatore di *handicap*, l'**articolo 3 della [legge n. 104/1992](#)** fa riferimento alla posizione di svantaggio sociale e di emarginazione in cui un soggetto viene a trovarsi a causa della minorazione da cui è affetto. In particolare, qualora la 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, la situazione assume connotazione di gravità ed è definita come **handicap grave**. Le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici (articolo 3, comma 3).

La tutela nei confronti delle persone, che si trovino in tale situazione, opera direttamente attraverso i benefici al disabile maggiorenne, di cui al successivo **[articolo 33, comma 6, della legge n. 104/1992](#)**, oppure indirettamente, tramite le agevolazioni previste ai commi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 del medesimo articolo, a favore dei genitori, degli affidatari e dei familiari di tali soggetti

Ai sensi dell'**[articolo 4 della legge n. 104/1992](#)**, gli accertamenti relativi alla minorazione, alle difficoltà, alla necessità dell'intervento assistenziale permanente e alla capacità complessiva individuale residua sono effettuati dalle ASL mediante le **commissioni mediche** di cui all'**[articolo 1 della legge 15 ottobre 1990, n. 295](#)** (in materia di revisione delle categorie delle minorazioni e malattie invalidanti). L'accertamento produce effetti, ai fini della concessione dei benefici previsti dall'art. 33, sino all'emissione del verbale da parte della commissione medica. In proposito va ricordato che le commissioni mediche sono composte da un medico specialista in medicina legale che assume le funzioni di presidente e da due medici di cui uno scelto prioritariamente tra gli specialisti in medicina del lavoro. Le stesse commissioni sono di volta in volta integrate con un sanitario in rappresentanza, rispettivamente, dell'Associazione nazionale dei mutilati ed invalidi civili, dell'Unione italiana ciechi, dell'Ente nazionale per la protezione e l'assistenza ai sordomuti e dell'Associazione nazionale delle famiglie dei fanciulli ed adulti subnormali, ogni qualvolta devono pronunciarsi su invalidi appartenenti alle rispettive categorie. In sede di accertamento sanitario, la persona interessata può farsi assistere dal proprio medico di fiducia.

E' necessario precisare che, per ottenere i benefici previsti dalla legge in esame, è indispensabile che il verbale di visita attesti esplicitamente la sussistenza di *handicap* gravi ai sensi dell'**[art. 3, comma 3, della L. n. 104/1992](#)**.

Rispetto alla platea dei beneficiari, la relazione illustrativa della proposta rinvia all'indagine Istat, *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari* (Istat, *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari: anno di riferimento 2005, 31 gennaio 2008*). All'interno dell'indagine vengono considerate persone con *disabilità* i soggetti con totale mancanza di autonomia per almeno una funzione essenziale della vita o con difficoltà nella sfera di comunicazione (*incapacità di sentire, vedere, parlare*). La stima ottenuta utilizzando questa definizione è pari al 12% della popolazione. Tale percentuale, in linea con le stime sulla *disabilità* disponibili nei diversi Paesi europei, non comprende tuttavia le persone che hanno manifestato una apprezzabile difficoltà nello svolgimento delle funzioni essenziali, i soggetti che soffrono di *disabilità mentale* e i bambini fino ai cinque anni, privi di sostegno familiare.

L'**articolo 3** individua le **finalità del Fondo**, al fine di assicurare **il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale**, e relative:

- a. **al finanziamento diprogrammi di intervento** per la cura e l'assistenza dei disabili

- gravi, svolti da **associazioni di volontariato** e da altri **organismi senza scopo di lucro** con comprovata esperienza nel settore dell'assistenza alle persone affette da disabilità grave;
- b. **allo sviluppo di piani di apprendimento** o di **recupero** di capacità di gestione della **vita quotidiana**, in grado di rendere il disabile autosufficiente in mancanza di sostegno familiare;
- c. **al finanziamento di progetti** volti alla **creazione di famiglie-comunità** e di **case-famiglia** in cui inserire progressivamente le persone affette da disabilità grave, in vista della graduale sollevazione della famiglia dall'impegno dell'assistenza, con particolare riferimento agli **oneri di acquisto, locazione e ristrutturazione** degli **immobili** necessari per l'apertura delle suddette strutture nonché agli oneri di **acquisto e messa in opera** degli impianti e delle **attrezzature** necessari per il **funzionamento** delle **strutture** stesse, **arredamento** compreso.

Il decreto 21 maggio 2001, n. 308 (*Regolamento concernente «Requisiti minimi strutturali e organizzativi per l'autorizzazione all'esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale, a norma dell'articolo 11 della L. 8 novembre 2000, n. 328»*) ha fissato i requisiti minimi per le strutture e i servizi, gestiti dai soggetti pubblici nonché da organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e da altri soggetti privati che, indipendentemente dalla denominazione dichiarata, sono rivolti a:

- minori per interventi socio-assistenziali ed educativi integrativi o sostitutivi della famiglia;
- disabili per interventi socio-assistenziali o socio-sanitari finalizzati al mantenimento e al recupero dei livelli di autonomia della persona e al sostegno della famiglia;
- anziani per interventi socio-assistenziali o socio-sanitari, finalizzati al mantenimento e al recupero delle residue capacità di autonomia della persona e al sostegno della famiglia;
- persone affette da AIDS che necessitano di assistenza continua, e risultano prive del necessario supporto familiare, o per le quali la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o definitivamente impossibile o contrastante con il progetto individuale;
- persone con problematiche psico-sociali che necessitano di assistenza continua e risultano prive del necessario supporto familiare, o per le quali la permanenza nel nucleo familiare sia temporaneamente o definitivamente impossibile o contrastante con il progetto individuale.

L'**articolo 4** disciplina il **funzionamento** del **Fondo**.

In particolare:

- le risorse previste sono ripartite tra le regioni con un **decreto** del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, emanato entro il 31 dicembre di ogni anno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza Stato-regioni, e sentite le Commissioni parlamentari competenti;
- il medesimo decreto definisce i **criteri** e le modalità per la concessione e per l'erogazione dei **finanziamenti**, le modalità di verifica dell'attuazione delle attività svolte e la disciplina delle ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi.

Va rilevato che la formulazione letterale del comma 2 dell'articolo 4, si riferisce "ai decreti, di cui al comma 1", mentre nel medesimo comma 1 è prevista l'emanazione di un unico decreto.

L'**articolo 5** prevede che, entro un mese dalla data di entrata in vigore del provvedimento, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri siano definiti i **livelli essenziali delle prestazioni sociali** erogabili sotto forma di beni e servizi in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare.

L'**articolo 6** prevede che, entro tre mesi dalla data di entrata della legge, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-regioni, avvia una **campagna informativa** presso le aziende sanitarie locali, gli ospedali, i consultori, tra i medici di medicina generale e nelle farmacie al fine di divulgare la conoscenza delle norme in esame.

L'**articolo 7** reca disposizioni dirette ad introdurre **agevolazioni fiscali** in favore dei soggetti che effettuano **erogazioni liberali** finalizzate al finanziamento di **programmi**

intervento per la tutela e l'assistenza dei soggetti di cui all'[articolo 3, comma 3, della legge n. 104/1992](#) **affetti da disabilità grave e privi di un'adeguata assistenza.**

In particolare, il **comma 1** introduce una **detrazione dall'IRPEF** (Imposta sul reddito delle persone fisiche), in favore delle **persone fisiche** che finanziano i sopra indicati programmi di tutela e assistenza delle persone disabili.

Il beneficio è fissato in misura pari al **19 per cento** delle somme versate a titolo di erogazione liberale a condizione che il suddetto pagamento avvenga mediante assegno circolare, assegno bancario, bonifico o carta di credito.

Sul piano normativo si interviene introducendo un nuovo comma all'[articolo 15 del D.P.R. n. 917/1986](#) (TUIR) che reca disposizioni in materia di detrazioni fiscali per oneri sostenuti dai contribuenti.

Il **comma 2** introduce una **deduzione dall'imponibile** in favore dei soggetti che, nell'ambito dell'esercizio di **attività di impresa**, finanziano i programmi di tutela e assistenza delle persone affette da disabilità grave prive di un'adeguata assistenza.

Il beneficio spetta per un **importo non superiore a 2.500 euro annui ovvero al 3 per cento del reddito d'impresa** dichiarato.

Sul piano normativo si interviene sull'[articolo 100 del D.P.R. n. 917/1986](#) (TUIR) recante disposizioni in materia di oneri di utilità sociali deducibili fiscalmente ai fini della determinazione del reddito d'impresa da parte dei soggetti IRES (imposta sul reddito delle società). Le medesime norme, in virtù del rinvio contenuto nell'articolo 56 del TUIR, si applicano anche ai fini della determinazione del reddito d'impresa da parte dei soggetti IRPEF.

La norma in esame introduce, con riferimento alle medesime erogazioni liberali, diverse tipologie di benefici fiscali. Infatti, si prevede una "detrazione dall'imposta" per i finanziamenti effettuati al di fuori dell'esercizio d'impresa, mentre per le erogazioni effettuate nell'esercizio di un'attività viene prevista una deduzione dall'imponibile fiscale. A tal fine si ricorda che l'ordinamento vigente disciplina entrambi gli strumenti (detrazione dall'imposta e deduzione dall'imponibile) sia con riferimento ai redditi percepiti da persone fisiche non esercenti attività d'impresa sia con riferimento ai redditi realizzati dall'attività d'impresa. Si valuti inoltre l'opportunità di individuare i soggetti ai quali devono essere effettuati i versamenti.

L'**articolo 8** dispone che l'onere per l'attuazione del presente provvedimento sia pari a **150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014**, alle quali si fa fronte, **per gli anni 2014 e 2015**, mediante corrispondente riduzione, ai fini del bilancio triennale 2013-2015, nell'ambito del fondo speciale di parte corrente dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2013, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

L'**articolo 9** stabilisce che la legge **entri in vigore** il giorno successivo alla sua pubblicazione.

La proposta di legge **A.C. 1352** (Argentin ed altri) in parte presenta un contenuto analogo a quella dell'A.C. 698 appena illustrato, in parte se ne differenzia introducendo norme e contenuti nuovi.

La proposta di
legge n. 1352

L'**articolo 1** qualifica le **finalità della proposta**, ed individua le persone con disabilità grave analogamente a quanto disposto dagli articoli 1 e 2 dell'A.C. [698](#).

L'**articolo 2** prevede l'istituzione del Fondo per l'assistenza alle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare e contempla la definizione, con DPCM, dei livelli essenziali delle prestazioni sociali in favore di tali soggetti. A tale proposito viene richiamato l'[articolo 22 della legge 328/2000](#) che include, tra gli interventi che costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi, tra gli altri, le misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana, gli interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14, la realizzazione, per i soggetti di cui all'[articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104](#), dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'[articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992](#), e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare.

Contenuto analogo a quello dei corrispondenti articoli della pdl A.C. [698](#) presentano gli **articoli 3 e 4** della proposta in esame disciplinanti, rispettivamente, le finalità ed il funzionamento del Fondo.

Gli **articoli da 5 a 8** disciplinano istituti e temi non contemplati nella pdl A.C. [698](#). Gli **articoli 5 e 6** riguardano l'istituzione e la gestione dei **fondi di sostegno**. Viene prevista la possibilità di istituire tali fondi, dotati di personalità giuridica, mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata, a favore di persone affette da disabilità grave, quali strumenti destinati ad accrescere le capacità delle persone riconosciute in situazioni di gravità - denominate beneficiari - nonché ad assicurare la qualità della loro vita quotidiana e a garantirne l'inserimento in un contesto sociale. L'istituzione del fondo, riservata a determinati soggetti, è subordinata all'accettazione del beneficiario o del garante dello stesso - vale a dire dell'amministratore di sostegno, del tutore o di chi esercita la patria potestà - . Al fondo di sostegno possono essere destinati beni immobili o mobili iscritti in pubblici registri nonché titoli di credito o rendite o vitalizi anche derivanti da contratti assicurativi (**art. 5**). La gestione e la rappresentanza del fondo di sostegno spettano alle fondazioni di cui al successivo articolo 8. Il gestore svolge le sue funzioni conformandosi al protocollo di trattamento stabilito dal soggetto che istituisce il fondo, amministrando i beni e impiegando i relativi introiti per le finalità della legge in collaborazione e conformemente alle indicazioni del garante. Viene rimesso ad un decreto interministeriale la definizione delle modalità di funzionamento e di organizzazione dei fondi di sostegno, nonché il regime fiscale in materia di successione e le procedure concorsuali dei fondi medesimi (**art. 6**).

L'**articolo 7** rimette ad un decreto interministeriale la definizione di norme dirette a favorire, anche con la previsione di trattamenti fiscali agevolati, la sottoscrizione di polizze previdenziali ed assicurative finalizzate alla tutela delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare.

L'**articolo 8** istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'**Albo delle Fondazioni**, con la funzione di gestore dei fondi di sostegno, rimettendo ad un decreto del Ministro la definizione dei criteri di ammissione all'Albo. Viene previsto che sul sito internet del Ministero siano resi pubblici una serie di dati - tra i quali il bilancio dell'ultimo biennio, lo statuto, gli organi sociali - delle fondazioni iscritte all'Albo e che spetti al Ministero medesimo, con la collaborazione delle camere di commercio, la funzione di gestire la raccolta degli atti istitutivi dei fondi e la gestione delle relative informazioni nel rispetto della riservatezza dei soggetti coinvolti.

Contenuto analogo a quello dell'articolo 7 della pdl A.C. [698](#) presenta l'**articolo 9** della pdl in esame, recante disposizioni dirette ad introdurre **agevolazioni fiscali** in favore dei soggetti che effettuano **erogazioni liberali** finalizzate al finanziamento di **programmi di intervento per la tutela e l'assistenza dei soggetti** di cui all'[articolo 3, comma 3, della legge n. 104/1992](#) **affetti da disabilità grave e privi di un'adeguata assistenza**. Alle finalità delle erogazioni liberali destinatarie delle agevolazioni viene aggiunta quella dell'**istituzione di fondi di sostegno**. L'**articolo 10** - analogamente all'articolo 6 della pdl A.C. [698](#) - disciplina le campagne di informazione avviate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, nella disposizione in commento, vengono promosse sentita la Conferenza unificata, anziché previa intesa con la stessa, come previsto dall'articolo 6 della pdl A.C. [698](#).

L'**articolo 11**, prevede una relazione sullo stato di attuazione della legge che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è tenuto a presentare alle Camere, con cadenza biennale, sulla base dei dati inviati dalle regioni.

L'**articolo 12** disciplina la copertura finanziaria del provvedimento stimando in 300 milioni di euro annui - anziché in 150 milioni, come previsto dall'articolo 8 della pdl A.C. [698](#) - gli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni della legge, mentre l'**articolo 13** riguarda l'entrata in vigore di quest'ultima.

La proposta di legge **A.C. 2205** (Miotto ed altri) si compone di **9 articoli** e presenta un contenuto simile, anche se non perfettamente coincidente, a quello delle altre proposte sopra esaminate.

La proposta di
legge n. 2205

L'**articolo 1** individua le finalità della proposta, diretta a fornire assistenza sia ai disabili gravi definiti ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della [legge n. 104/1992](#), sia in favore delle persone disabili - anche non gravi - prive di sostegno familiare in quanto prive di entrambi i genitori o perché questi non sono più in grado di assisterle. Viene inoltre precisato che le misure di assistenza citate vengono adottate previa predisposizione o aggiornamento dei progetti individuali per le persone disabili, di cui all'articolo 14 della [legge n. 328/2000](#), messi a punto dai comuni d'intesa con le aziende unità sanitarie locali d'intesa con l'interessato.

L'**articolo 2** istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Fondo per l'assistenza ai soggetti di cui all'articolo 1, assegnando ad esso la somma di 300 milioni di euro a decorrere dall'anno 2014. Viene inoltre previsto che il Fondo possa essere finanziato anche con le risorse derivanti dalla devoluzione della quota del cinque per mille

dell'IRPEF, e viene demandato ad un apposito d.p.c.m. l'inserimento del Fondo tra i soggetti destinatari della quota suddetta.

L'**articolo 3** rimette ad un decreto ministeriale da emanare entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, previa intesa in sede di Conferenza unificata e previo parere delle commissioni parlamentari competenti, la ripartizione delle risorse del Fondo tra alcune finalità specificamente indicate, anche allo scopo di assicurare il rispetto dei livelli essenziali di assistenza delle prestazioni sociali (LEPS) di cui al successivo articolo 4 della proposta. Tra le finalità, che presentano un contenuto simile a quelle indicate nei corrispondenti articoli delle altre due proposte di legge, viene inserito anche il finanziamento, in concorso con gli enti locali, di un sistema di protezione e di assistenza globale per i soggetti di cui all'articolo 1 mediante l'adozione di progetti personali di presa in carico, ai sensi dell'articolo 14 della [legge n. 328/2000](#). Nel decreto vengono definiti altresì i criteri e le modalità per la concessione ed erogazione dei finanziamenti, per la verifica dell'attuazione delle attività svolte e per la disciplina della revoca dei finanziamenti concessi.

L'**articolo 4** rimette ad un d.p.c.m. da emanare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge, la definizione dei LEPS (cfr. art. 3) da garantire su tutto il territorio nazionale in favore dei disabili di cui all'articolo 1; nel decreto vengono definiti anche i requisiti strutturali e gli *standard* qualitativi delle strutture residenziali, delle case-famiglia e famiglie-comunità in cui inserire progressivamente i disabili gravi o privi del sostegno familiare in vista della graduale sollevazione della famiglia dall'impegno della loro assistenza, o di consentire comunque ai soggetti di cui all'articolo 1 condizioni di vita maggiormente autonome.

Analogamente all'articolo 6 della pdl A.C. [1352](#), l'**articolo 5** della proposta in esame prevede che lo Stato agevoli la sottoscrizione di contratti di assicurazione finalizzati alla tutela dei soggetti di cui all'articolo 1, prevedendo per essi trattamenti fiscali agevolati, e rimettendo ad un decreto interministeriale le norme di attuazione di tale disposizione.

Analogamente all'articolo 6 della pdl A.C. [698](#) e all'articolo 10 della pdl A.C. [1352](#) l'**articolo 6** della proposta in esame prevede la promozione di una campagna informativa sulle disposizioni della legge da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali d'intesa con le regioni e le province autonome.

L'**articolo 7** dispone in tema di agevolazioni fiscali e presenta un contenuto analogo a quello del corrispondente articolo dell'A.C. [698](#) e dell'articolo 9 dell'A.C. [1352](#).

L'**articolo 8** prevede una relazione sullo stato di attuazione della legge trasmessa annualmente alle Camere da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

L'**articolo 9** dispone infine sulla copertura finanziaria del provvedimento i cui oneri sono valutati in 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2014. Per la copertura degli oneri citati viene istituita, mediante una modifica al [D.Lgs. n. 504/1995 \(Testo unico delle disposizioni legislative concernenti le imposte sulla produzione e sui consumi e relative sanzioni penali e amministrative\)](#), un'imposta di consumo sulle cartine e i filtri per produrre sigarette artigianali, in una misura pari al 58,5% del prezzo di vendita al pubblico.

La proposta di legge **A.C. 2456** (Vargiu ed altri) ha un contenuto analogo alla proposta di legge **A.C. 698**, differenziandosene soltanto per aspetti limitati. Ci si soffermerà, in particolare, sugli elementi di novità arrecati dalla proposta. Gli **articoli 1 e 2** definiscono, rispettivamente, le finalità della proposta e istituiscono il Fondo dopo di noi nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il **comma 2 dell'articolo 2** definisce persone con disabilità grave quelle "affette da una minorazione, singola o plurima, che ha ridotto la loro autonomia personale in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, e la cui situazione di gravità è accertata ai sensi dell'[articolo 4 della legge 104/1992](#)". Analogamente alla pdl A.C. [698](#) gli **articoli da 3 a 6** definiscono, rispettivamente, gli scopi del Fondo (art. 3), prevedono la definizione entro un mese, con D.P.C.M. dei LEA delle prestazioni sociali in favore dei destinatari del progetto di legge (art. 4), disciplinano il funzionamento del Fondo (art. 5) e lo svolgimento di campagne di informazione da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (art.6). L'**articolo 7** reca disposizioni dirette ad introdurre **agevolazioni fiscali** in favore dei soggetti che effettuano **erogazioni liberali** finalizzate al finanziamento di **programmi di intervento per la tutela e l'assistenza dei soggetti** di cui all'[articolo 3, comma 3, della legge n. 104/1992](#) **affetti da disabilità grave e privi di un'adeguata assistenza**. Quanto agli elementi di novità introdotti dal provvedimento in esame rispetto all'AC 698 va sottolineato che il **comma 2**, che introduce una **deduzione dall'imponibile** in favore dei soggetti che, nell'ambito dell'esercizio di **attività di impresa**, finanziano i programmi di tutela e assistenza delle persone affette da disabilità grave prive di un'adeguata assistenza, attribuisce tale beneficio per un **importo non superiore a 5.000 euro annui** (invece che a

La proposta di
legge n. 2456

2.500) ovvero **al 3 per cento del reddito d'impresa** dichiarato. L'**articolo 8** dispone sulla **copertura finanziaria** del progetto di legge.

Relazioni allegare o richieste

Si tratta di proposte di legge di iniziativa parlamentare, corredate, pertanto, della sola relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

Le proposte di legge in esame, al fine di prevedere misure di assistenza in favore dei disabili gravi privi di sostegno familiare, istituiscono, tra l'altro, un Fondo presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e prevedono termini precisi per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali in favore dei soggetti citati, nonché agevolazioni fiscali per le erogazioni liberali destinate alla finalità della legge. Si giustifica, pertanto, l'utilizzazione dello strumento legislativo.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le proposte di legge prevedono misure di assistenza in favore dei disabili gravi privi del sostegno familiare, mediante l'istituzione di un apposito Fondo presso il Ministero e prescrivendo altresì la definizione di livelli essenziali di assistenza sociale in favore dei soggetti indicati. Esse appaiono pertanto riconducibili sia alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera m), sia alla competenza legislativa esclusiva delle regioni. In ossequio al principio di "leale collaborazione" in alcune disposizioni è contemplata la previa intesa in sede di Conferenza unificata.