

CAMERA DEI DEPUTATI N. 696

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**GRASSI, BIONDELLI, CARNEVALI, CARRESCIA,
CIMBRO, MOSCATT, RAMPI**

Istituzione del Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti e delega al Governo per il suo finanziamento

Presentata il 9 aprile 2013

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge riprende l'atto Camera n. 739 della XVI legislatura. In Italia la cura e l'assistenza delle persone non autosufficienti sono, da sempre, affidate prevalentemente alle pratiche familiari. Una diminuzione, anche piccola, nella disponibilità delle famiglie può causare una forte crescita della domanda di assistenza e di servizi. La rete parentale, infatti, presenta una gravissima fragilità, da un lato, per la difficoltà delle famiglie più giovani di conciliare lavoro e accudimento dei congiunti e, dall'altro, per i problemi di « tenuta fisica » dei nuclei più anziani a causa dell'impegno totalizzante che ciò comporta.

L'invecchiamento della popolazione ha fatto emergere due problemi principali a cui il sistema assistenziale italiano è chiamato con urgenza a fare fronte: da un lato è cresciuto il numero degli anziani che vivono soli o per i quali la rete dei sostegni familiari si è indebolita; dall'altro aumenta

il numero di anziani esposti al rischio di perdere la loro autosufficienza fisica o psichica.

Non vi è dubbio che poter diventare anziani significa soprattutto, nella biografia individuale, recuperare, quando permanga uno stato di autosufficienza, un tempo nuovo che può ancora essere ricco di progettualità individuale e relazionale.

Certo, ci si riferisce in particolare alle prime età anziane, età che sono ancora risorse nella consapevolezza, appunto, che un'altra fase della vita, l'ultima, può diventare soprattutto vincolo.

È qui che si pone l'esigenza di una considerazione nuova del tema della non autosufficienza che ne contrasti l'istituzionalizzazione non a parole, bensì con supporti e sostegni di straordinaria intensità e vera flessibilità, tali da rendere possibile davvero il prendersi cura dei propri anziani.

Nel complesso, la famiglia costituisce ancora oggi la principale risorsa a dispo-

sizione delle persone disabili e anziane per fronteggiare la non autosufficienza. I costi della cura sono sostenuti principalmente dalle stesse famiglie attraverso il ricorso a familiari oppure a lavoro privato di cura in gran parte sommerso. Peraltro, non esistono stime attendibili sulla spesa complessiva delle famiglie.

Sulla base dei dati riportati nell'indagine dell'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) sulle condizioni di salute e il ricorso ai servizi sanitari del 2004-2005, emerge che in Italia le persone con disabilità sono poco meno di 2,8 milioni, di cui più di 2,6 milioni vive in famiglia. A questi dati vanno aggiunti quelli dell'ultimo censimento ISTAT relativo all'anno 2011, secondo i quali gli anziani sono oltre 6 milioni di persone.

Complessivamente possono essere considerati disabili gravi circa 1,5 milioni di persone.

Le famiglie con almeno un disabile grave sono circa un milione e mezzo, pari a quasi il 7 per cento delle famiglie italiane.

Chi ha responsabilità di governo della cosa pubblica non può più sottrarsi, perciò, al compito di promuovere politiche che mirano ad estendere significativamente la rete dei servizi, per fornire risposte ai bisogni quotidiani di ogni singola persona non autosufficiente, potenziando e aggiornando un sistema di servizi che deve essere qualitativamente diverso dal passato, basato su un più forte coordinamento e un'integrazione delle politiche socio-sanitarie, in grado di offrire una maggiore possibilità di scelta agli utenti, e di intervenire sulla base di progetti individuali e personalizzati.

La presente proposta di legge si pone l'obiettivo di:

a) aumentare in misura consistente il numero delle persone non autosufficienti che possano beneficiare delle prestazioni assistenziali fino a pervenire a un universalismo vero;

b) potenziare e variare tanto le opportunità di assistenza a domicilio e sul territorio, superando la frammentarietà e

i forti squilibri territoriali che sinora hanno contraddistinto la rete dei servizi esistenti, quanto l'offerta di sostegno economico;

c) rafforzare i diritti soggettivi delle persone non autosufficienti rendendo esigibile il diritto alla prestazione.

In questa prospettiva il tema delle risorse finanziarie a disposizione diventa tema dirimente per chiunque si accinga alla predisposizione di un efficace e non propagandistico intervento legislativo che si proponga di rendere davvero praticabili tutele e sostegni.

In altri Paesi europei la discussione dura da anni e i modelli di intervento adottati sono già in corso di correzione alla luce delle esperienze effettuate.

In alcuni Paesi si è deciso di socializzare il rischio ricorrendo o a un sistema di tipo assicurativo pubblico obbligatorio a base contributiva, o a uno di tipo universale coperto da specifiche entrate fiscali. In altri Paesi si è prevista una compartecipazione alla spesa degli utenti, in altri si è proceduto alla privatizzazione dell'assistenza.

Da tempo operano, quindi, schemi di intervento di cui si possono misurare l'efficacia e il livello di gradimento dei cittadini.

Il tema della redistribuzione di risorse pubbliche esistenti secondo nuove priorità, nonché il nodo delle risorse aggiuntive rispetto a quelle oggi disponibili, è apparso urgente e di non facile soluzione per tutte le forze politiche che, nel corso delle ultime legislature, hanno presentato al Parlamento progetti di legge sul tema del sostegno alla non autosufficienza, evidenziando come questa questione richieda soluzioni inedite e coraggiose in ordine all'innovazione del *welfare* e alla messa a disposizione di risorse, tali da rendere esigibile per i cittadini non autosufficienti e per le loro famiglie, su tutto il territorio nazionale, un diritto all'assistenza sancito già dalla legge n. 328 del 2000, ma che deve prendere corpo attraverso una adeguata strumentazione organizzativa e finanziaria.

Il testo unificato licenziato a larghissima maggioranza dalla Commissione Affari sociali della Camera dei deputati nella XIV legislatura (atto Camera n. 2166 e abb.), ripreso interamente nella presente proposta di legge, prevede l'istituzione di un Fondo nazionale per il sostegno delle persone non autosufficienti, finanziato da un'imposta addizionale sui redditi delle persone fisiche e delle società, graduata in relazione ai diversi scaglioni di reddito e con la previsione dell'esenzione all'imposizione per i redditi medio-bassi.

Con questo progetto di legge si propone, in sostanza, un patto di solidarietà che coinvolga tutti i cittadini a fronte di un rischio non più accidentale o straordinario, ma assai prevedibile, che è quello della non autosufficienza.

Un'indagine realizzata dall'Associazione nuovo *Welfare*, negli anni scorsi, ha messo in evidenza non solo che l'80 per cento degli italiani esprime la convinzione che la tutela dei bisogni fondamentali debba venire dal sistema pubblico, ma anche che il 64 per cento è disposto a pagare qualcosa in più in cambio di maggiori e migliori servizi.

In conclusione, la presente proposta di legge delinea un nuovo modello di intervento rivolto alle persone non autosufficienti, che non solo deve incrociare risorse che già esistono e che vanno assolutamente implementate — Fondo sanitario nazionale e Fondo nazionale per le politiche sociali innanzitutto, oltre che risorse locali — ma che deve avere alla sua base i criteri dell'universalità della tutela, della solidarietà, della responsabilità sociale.

Ambito di intervento normativo e rapporto con la legislazione vigente.

Il testo in esame, volto ad accrescere le risorse finanziarie necessarie al potenziamento del sistema di protezione sociale a favore dei soggetti bisognosi di un'assistenza continuativa, in ragione delle proprie condizioni fisiche, psichiche e sensoriali, tiene comunque conto di quanto stabilito dalla legge n. 104 del

1992 (legge quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate).

I servizi e le prestazioni per i soggetti non autosufficienti, previsti dalla normativa vigente, sono garantiti innanzitutto dal Servizio sanitario nazionale, con riferimento agli interventi di prevenzione, riabilitazione e cura. A carico delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali sono poste importanti misure di sostegno sia di natura previdenziale (indennità di accompagnamento e di comunicazione) che assistenziale (secondo i principi stabiliti dalla legge n. 328 del 2000 di riforma del sistema dei servizi e interventi sociali). Più in generale, vanno ricordate le disposizioni di natura fiscale (detrazioni sul reddito e deduzioni per l'abitazione principale) nonché gli interventi per favorire l'accesso ad immobili di proprietà comunale da parte delle categorie dei portatori di *handicap* e dei soggetti più svantaggiati.

Il testo si compone di sette articoli ed è volto a incrementare il sistema di protezione sociale e di cura per le persone non autosufficienti. A tale fine, l'articolo 1 istituisce, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti, cioè di coloro che hanno subito una riduzione dell'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella relazionale. È importante precisare che il testo si riferisce a tutte le persone non autosufficienti indipendentemente da età e causa (persone che non riescono a svolgere le funzioni essenziali nell'ambito della vita quotidiana). Inoltre le prestazioni previste dal Fondo, prevalentemente di carattere domiciliare, non sono sostitutive di quelle sanitarie e sono finalizzate alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell'assistenza integrata socio-sanitaria.

Ai sensi dell'articolo 2, il Fondo è destinato a erogare l'indennità di accompagnamento e di comunicazione, a potenziare la rete dei servizi e a erogare le prestazioni assistenziali attraverso la rea-

lizzazione di progetti individuali per le persone non autosufficienti; a erogare titoli per la fruizione di prestazioni sociali e di assegni di cura commisurati alla gravità del bisogno; a erogare le risorse necessarie al pagamento della quota sociale a carico dell'utente in caso di ricovero in una residenza sanitaria assistita o in strutture similari nonché a sviluppare iniziative di solidarietà, anche in collaborazione con il volontariato e con le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, a favore delle famiglie con disabili, volte ad agevolare il loro mantenimento nell'ambito familiare. Per quanto riguarda l'indennità di accompagnamento e di comunicazione, occorre ribadire che essa continuerà a essere erogata autonomamente a tutti i soggetti beneficiari, come diritto soggettivo a titolo della minorazione ai sensi delle leggi n. 18 del 1980, n. 381 del 1970 e n. 382 del 1970 e del decreto legislativo n. 509 del 1988.

Nell'articolo 3 si disciplina il funzionamento del Fondo, le cui risorse sono ripartite annualmente tra le regioni sulla base di indicatori riferiti alla percentuale di persone non autosufficienti sulla popolazione di riferimento e di indicatori demografici e socio-economici, mentre l'ar-

ticolo 4 ne regola la dotazione. In base a tale norma, la dotazione del Fondo è costituita innanzitutto dal gettito di un'imposta addizionale appositamente istituita dal testo in esame. Al Fondo, inoltre, affluiscono le risorse destinate all'erogazione ai soggetti beneficiari dell'indennità di accompagnamento e di comunicazione.

Per quanto riguarda l'imposta addizionale sui redditi delle persone fisiche e delle società, l'articolo 5 stabilisce che essa verrà introdotta con uno o più decreti legislativi e che dalla medesima saranno esenti i redditi medio-bassi. Tale imposta sarà determinata applicando al reddito un incremento medio dello 0,75 per cento, graduato in modo differenziato, in relazione ai diversi scaglioni di reddito.

L'articolo 6 stabilisce che le regioni possono prevedere addizionali regionali aggiuntive all'addizionale di cui all'articolo 5, nella misura massima dello 0,5 per cento, per le finalità di cui all'articolo 2.

L'articolo 7, infine, dispone la soppressione del Fondo per le non autosufficienze e la riassegnazione delle disponibilità esistenti in tale Fondo al Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti, di cui all'articolo 1 della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

(Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti).

1. Nel rispetto degli articoli 3, 38, 117, secondo comma, lettera *m*), e 119 della Costituzione e in attuazione dei principi di cui alla legge 8 novembre 2000, n. 328, e alla legge 5 febbraio 1992, n. 104, al fine di incrementare il sistema di protezione sociale e di cura per le persone non autosufficienti è istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti, di seguito denominato « Fondo ».

2. Ai fini della presente legge sono considerate non autosufficienti le persone che, per una minorazione singola o plurima, hanno subito una riduzione dell'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.

3. I livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali per le persone non autosufficienti e i relativi parametri sono definiti, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, sulla base dei principi e criteri di cui agli articoli 14, 15 e 16 della legge 8 novembre 2000, n. 328.

4. Le prestazioni garantite dai livelli essenziali di assistenza sociale per le persone non autosufficienti non sono sostitutive di quelle sanitarie e sono finalizzate alla copertura dei costi di rilevanza sociale

dell'assistenza integrata socio-sanitaria, ai sensi dell'atto di indirizzo e coordinamento di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 febbraio 2001, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 129 del 6 giugno 2001.

5. Ai fini della presente legge, il Ministro della salute provvede, nell'ambito delle risorse destinate alla ricerca biomedica derivanti dall'1 per cento del Fondo sanitario nazionale dedicato alla ricerca di base e applicata dell'Istituto superiore di sanità, degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e delle regioni, ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, a individuare prioritari ambiti di ricerca dedicati in particolare alle patologie croniche degenerative.

ART. 2.

(Finalità del Fondo).

1. Ferme restando le competenze del Servizio sanitario nazionale in materia di prevenzione, di cura e di riabilitazione delle patologie acute e croniche da cui può derivare una condizione di non autosufficienza permanente, il Fondo è destinato alle seguenti finalità:

a) erogare l'indennità di accompagnamento e di comunicazione di cui alle leggi 11 febbraio 1980, n. 18, 26 maggio 1970, n. 381, e 27 maggio 1970, n. 382, e al decreto legislativo 23 novembre 1988, n. 509, come diritto soggettivo a titolo della minorazione;

b) potenziare la rete dei servizi ed erogare le prestazioni assistenziali attraverso la realizzazione di progetti individuali per le persone non autosufficienti, di cui agli articoli 14 e 15 della legge 8 novembre 2000, n. 328;

c) erogare titoli per la fruizione di prestazioni sociali e assegni di cura commisurati alla gravità del bisogno, nell'ambito di quanto stabilito nel programma di assistenza definito in sede distrettuale, allo scopo di garantire assistenza e sostegno ai

soggetti non autosufficienti e di migliorare la vita di relazione e la comunicazione;

d) erogare le risorse necessarie al pagamento della quota sociale a carico dell'utente in caso di ricovero in una residenza sanitaria assistita o in strutture similari anche a carattere diurno;

e) sviluppare iniziative di solidarietà, anche con l'intervento delle organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, e delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, a favore delle famiglie nel cui ambito sono presenti disabili, finalizzate ad agevolare il loro mantenimento nell'ambito familiare.

2. Restano salve le funzioni riconosciute in materia alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

3. Le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono alle finalità della presente legge ai sensi dell'articolo 1-bis del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 469.

ART. 3.

(Funzionamento del Fondo).

1. Entro il 31 dicembre di ogni anno, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con proprio decreto, emanato di concerto con i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e di intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, acquisito il parere delle Commissioni parlamentari competenti, provvede alla ripartizione tra le regioni delle risorse del Fondo sulla base di indicatori, stabiliti con il medesimo decreto, riferiti alla percentuale di persone non autosufficienti sulla popolazione di riferimento e di indicatori demografici e socio-economici.

2. Nel pieno rispetto della potestà regolamentare delle regioni, delle province, dei comuni e delle città metropolitane in or-

dine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite in materia di solidarietà sociale e al fine di tutelare le posizioni soggettive e di rendere immediatamente esigibili i diritti soggettivi riconosciuti, con il medesimo decreto di cui al comma 1 sono determinati:

a) i criteri per l'individuazione e l'accertamento della non autosufficienza da parte delle commissioni mediche di cui all'articolo 4 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, sulla base dei criteri previsti dalla classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute dell'Organizzazione mondiale della sanità;

b) le modalità di gestione del Fondo e la tipologia e le modalità di erogazione delle prestazioni economiche e di natura assistenziale;

c) le modalità e le procedure attraverso le quali, nell'ambito del distretto socio-sanitario, di cui all'articolo 3-*quater* del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, devono essere valutati il bisogno assistenziale e le prestazioni da erogare a favore della persona non autosufficiente, assicurando in ogni caso il pieno rispetto e l'attuazione dell'articolo 3-*septies* del citato decreto legislativo n. 502 del 1992;

d) le modalità di controllo e di verifica della qualità delle prestazioni erogate, della loro congruità rispetto ai bisogni e delle spese sostenute dalle famiglie, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni socio-assistenziali di cui al comma 3 dell'articolo 1.

ART. 4.

(Dotazione del Fondo).

1. Il Fondo ha una dotazione annuale costituita:

a) dal gettito dell'addizionale istituita ai sensi dell'articolo 5;

b) dalle risorse destinate all'erogazione ai soggetti beneficiari dell'indennità di accompagnamento e di comunicazione

di cui alle leggi 11 febbraio 1980, n. 18, 26 maggio 1970, n. 381, e 27 maggio 1970, n. 382, e al decreto legislativo 23 novembre 1988, n. 509.

ART. 5.

(Addizionale per il sostegno alla non autosufficienza).

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni dirette a introdurre un'imposta addizionale sui redditi delle persone fisiche e delle società per il sostegno alla non autosufficienza, secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) previsione dell'esenzione dall'imposizione per i redditi medio-bassi;

b) determinazione della misura dell'addizionale, limitatamente agli anni 2014 e 2015, applicando all'imposta sul reddito delle persone fisiche, prevista dall'articolo 11 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, e all'imposta sul reddito delle società, prevista dall'articolo 77 del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, e successive modificazioni, un incremento medio dello 0,75 per cento. Tale incremento deve essere graduato in modo differenziato, in relazione ai diversi scaglioni di reddito previsti dal citato articolo 11 del medesimo testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986, e successive modificazioni;

c) la misura dell'addizionale e dell'esenzione di cui alla lettera a) del presente comma, a decorrere dall'anno 2016, è determinata annualmente dalla legge di stabilità, con le modalità di cui all'articolo 11, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni.

ART. 6.

(Addizionali regionali).

1. Le regioni possono prevedere addizionali regionali aggiuntive all'addizionale di cui all'articolo 5, nella misura massima dello 0,5 per cento, per le finalità di cui all'articolo 2.

ART. 7

(Abrogazione dei commi 1264 e 1265 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296).

1. Il Fondo per le non autosufficienze, di cui al comma 1264 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, è soppresso. Le disponibilità esistenti in tale Fondo alla data di entrata in vigore della presente legge sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, al Fondo per il sostegno delle persone non autosufficienti, di cui all'articolo 1 della presente legge.

2. I commi 1264 e 1265 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono abrogati.

PAGINA BIANCA

€ 1,00



17PDL0006320