



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

## A.C. T.U. 698

Dossier n° 146 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale  
8 settembre 2015

### Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	T.U. 698
Titolo:	Disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone affette da disabilità grave prive del sostegno familiare
Iniziativa:	Parlamentare
Numero di articoli:	9
Commissione competente :	I Affari costituzionali
Sede:	consultiva

### Contenuto

Il 29 luglio scorso la XII commissione affari sociali ha concluso l'esame degli emendamenti presentati al 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*.

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.

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".

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 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.

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

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

**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. sono comunque fatti salvi i livelli essenziali di assistenza e gli altri benefici già previsti dalla legislazione vigente.

**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, **sentita la 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 Ministro 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, a realizzare programmi ed interventi innovativi di residenzialità diretti alla creazione di soluzioni alloggiative di tipo familiare o di analoghe strutture residenziali previste dalle leggi regionali, nonché a sviluppare programmi di apprendimento, di recupero di capacità e di nuove competenze necessarie alla gestione della vita quotidiana 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.

**L'articolo 4-bis**, 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 l'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 sulla costituzione di vincoli di destinazione 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. I comuni possono applicare agli immobili e ai diritti reali immobiliari conferiti nei trust sopra descritti 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. Il citato decreto individua i requisiti organizzativi e patrimoniali per l'iscrizione al registro.

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 al Testo unico 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 e sull'entrata in vigore del provvedimento.

## Relazioni allegare o richieste

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

## 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 "**determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale**", ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), Cost. sia alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni "**politiche sociali**" ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.

In proposito si rileva che all'art. 3, comma 2, è prevista l'**intesa** in sede di Conferenza unificata per la determinazione dei requisiti di accesso al Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave e per la ripartizione annuale del Fondo. Diversamente, all'art. 2, comma 2 – che, nelle more del completamento del procedimento di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, rimette ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, gli obiettivi di servizio da erogare alle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare, nei limiti delle risorse disponibili del Fondo – si prevede il **parere** della Conferenza unificata.

*Con riferimento all'art. 2, comma 2, si segnala dunque l'opportunità di valutare l'esigenza di prevedere l'intesa della Conferenza unificata, anziché – come attualmente previsto nel testo – il parere della Conferenza, tenuto conto del fatto che la materia investe profili di competenza legislativa delle regioni nella materia di "politiche sociali" ed in ossequio al principio costituzionale di leale collaborazione, più volte richiamato dalla giurisprudenza costituzionale, nonché in considerazione della disciplina generale dettata dall'articolo 13, comma 5, del decreto legislativo n. 68 del 2011.*

## Attribuzione di poteri normativi

L'**articolo 2**, prevede che, nelle more del procedimento di determinazione dei livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale, con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza unificata, sono definiti gli obiettivi di servizio da erogare ai soggetti di cui all'articolo 1. L'**articolo 3**, per la definizione dei requisiti per l'accesso al Fondo di cui al medesimo articolo, prevede l'emanazione di un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e con quello della salute previa intesa in sede di Conferenza unificata. Infine l'**articolo 6**, per l'attuazione delle disposizioni riguardanti le agevolazioni tributarie per i trust costituiti in favore delle persone affette da disabilità grave, prevede l'emanazione di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali.