

## **I NUOVI STRUMENTI DI TUTELA DELLE PERSONE CON DISABILITA' GRAVE PREVISTI DALLA LEGGE N. 112/2016 E IL PROCESSO DI DEISTITUZIONALIZZAZIONE PROMOSSO DAL LEGISLATORE.**

La recente legge n.112 del 2016, comunemente denominata “legge sul Dopo di Noi”, si intitola *“disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare”*.

I disabili “gravi” cui è destinata la norma sono quelli definiti dall’art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992 n. 104 (legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), e cioè coloro la cui *“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 legge n.112/2016 non si applica invece agli anziani non autosufficienti, la cui disabilità sia cioè determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità.

La nuova normativa contiene una parte di disposizioni dettate a favore dei disabili gravi e una parte di disposizioni riservate ai casi in cui ricorre anche l’ulteriore fattispecie dell’assenza del sostegno familiare (a causa della mancanza di entrambi i genitori oppure del fatto che entrambi i genitori non sono in grado di fornire l’adeguato sostegno genitoriale) ovvero dalla previsione del venir meno del sostegno familiare.

### **STRUMENTI NEGOZIALI IN FAVORE DELLE PERSONE CON DISABILITA' GRAVE PREVISTI DALLA LEGGE N.112/2016**

Per quanto riguarda le previsioni introdotte a beneficio di tutti i disabili gravi, la legge, all’art. 1, comma 3, indica alcuni modelli negoziali di cui intende incoraggiare la diffusione, al fine di garantire un costante sostegno alle persone con grave disabilità soprattutto per il tempo in cui resteranno prive di supporto familiare: si tratta in particolare(oltre che delle polizze di assicurazione dirette a tale scopo) dei *trust*, dei vincoli di destinazione di cui all’art. 2645-ter c.c. e dei fondi speciali composti da beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati da contratti di affidamento fiduciario.

La disposizione rinvia poi al successivo art.6, ove sono stabilite le modalità e le condizioni tese ad agevolare il ricorso a queste figure. Dette agevolazioni sono rappresentate da norme tributarie, le quali esonerano l’attività giuridica in questione dai normali pesi fiscali, o ne alleggeriscono l’impatto, allorquando la stessa sia rivolta a favore delle persone aventi un grave disabilità: ad esempio l’art. 6 comma 1, sottrae dall’imposta sulle successioni e le donazioni i beni e i diritti conferiti in *trust*, ovvero gravati da vincoli di destinazione ex art. 2645-ter c.c., o ancora assegnati ai fondi speciali. In quest’ottica si prevede anche l’applicazione in misura fissa dell’imposta di

registro, ipotecaria e catastale (art.6 comma 6), mentre sono dichiarati esenti dall'imposta di bollo tutti gli atti posti in essere o richiesti dal *trustee*, dal fiduciario o dal gestore del vincolo di destinazione (art. 6 comma 7); con riferimento, inoltre, ai tributi locali, la legge assegna ai Comuni la facoltà di determinare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, aliquote ridotte, franchigie o esenzioni ai fini dell'imposta municipale propria (art. 6 comma 8).

L'art. 6 comma 2 della legge subordina l'accesso a siffatti vantaggi alla circostanza (che deve risultare espressamente dall'atto istitutivo del *trust* e del vincolo di destinazione o del regolamento del fondo speciale) che il *trust*, il vincolo di destinazione o il fondo speciale abbiano come finalità esclusiva l'inclusione sociale, la cura e l'assistenza della persona con disabilità grave in favore della quale sono istituiti a prescindere dalla sua condizione sociale, e quindi dal requisito della mancanza di un sostegno familiare attuale o potenziale. Per godere delle provvidenze e dei benefici stabiliti sul versante privatistico infatti il requisito della "*mancanza del sostegno familiare dei genitori e comunque la condizione sociale attuale o potenziale del beneficiario*" perde rilevanza, non è richiamato né nell'art. 1 comma 3 (che introduce con la preposizione "altresi" le ulteriori provvidenze previste dalla legge), né negli articoli 5 e 6, che appunto individuano le attività negoziali dei privati a beneficio del disabile che possono godere delle agevolazioni ed esenzioni previste.

La legge, inoltre, dispone al comma 3 dello stesso art. 6, che gli atti istitutivi del *trust*, del contratto di affidamento fiduciario che disciplina i fondi speciali ovvero l'atto di costituzione del vincolo di destinazione di cui all'art. 2645-ter c.c.: siano redatti per atto pubblico; identifichino in maniera chiara e univoca i soggetti coinvolti e i rispettivi ruoli; descrivano la funzionalità e i bisogni specifici delle persone con disabilità grave in favore delle quali sono istituiti; indichino le attività assistenziali necessarie a garantire la cura e la soddisfazione dei bisogni delle persone con disabilità grave, comprese le attività finalizzate a ridurre il rischio dell'istituzionalizzazione; contengano una serie di informazioni in merito agli obblighi del *trustee*/fiduciario/gestore, in modo tale che la finalità sia garantita ed inequivocabile; identifichino come esclusivi beneficiari persone con disabilità grave; destinino i beni conferiti all'esclusiva realizzazione delle finalità assistenziali previste nei medesimi atti; individuino il soggetto preposto al controllo dell'osservanza di quanto disposto dall'atto stesso; indichino quale termine finale del *trust*/vincolo di destinazione/fondo speciale la data del decesso del disabile grave; prevedano la destinazione finale del patrimonio residuo.

Altro aspetto rilevante è che la norma non esclude la possibilità di destinare il patrimonio all'assistenza di più persone con disabilità grave. Il richiamo contenuto all'art. 6 della Legge in commento permette infatti la costituzione di istituti giuridici in cui più famiglie mettono a

disposizione i propri beni per l'assistenza dei figli con disabilità, creando, sotto questo punto di vista, una sinergia virtuosa in grado di assicurare maggiori garanzie rispetto al raggiungimento degli obiettivi individuati dalla norma.

- **Fondi speciali disciplinati da contratti di affidamento fiduciario**

Oltre il *trust*, un altro strumento di tutela delle persone con disabilità grave previsto dalla legge è quello relativo alla costituzione di fondi speciali attraverso contratti di affidamento fiduciario, anche a favore di ONLUS dotate di personalità giuridica, che operano prevalentemente nel settore della beneficenza ex art. 10, comma 1, lettera a), n.3), e 2 bis, D.lgs. n. 460/97.

La previsione legislativa relativa ai fondi speciali costituiti all'interno di una ONLUS nasce dalla valutazione di alcune esperienze già esistenti. Vi sono infatti Fondazioni ONLUS all'interno delle quali sono stati costituiti fondi speciali (disciplinati da appositi regolamenti approvati dai fondatori, che vengono gestiti con contabilità separata rispetto agli altri fondi esistenti all'interno della fondazione e alla contabilità generale dell'ente) per tutelare soggetti disabili nel "durante" e "dopo" di noi. Le esperienze in corso hanno dimostrato la duttilità di questo strumento che può essere utilizzato per rispondere alle esigenze di singole famiglie e di gruppi di famiglie, con finalità di solidarietà all'interno del gruppo, unitamente ad altri strumenti (polizze assicurative, trust.), con possibilità di raccogliere ulteriori risorse nel territorio.....

Il contratto di affidamento fiduciario è il negozio per mezzo del quale un soggetto, affidante, conviene con un altro, affidatario, l'individuazione di taluni beni che sono trasferiti al secondo affinché siano impegnati a vantaggio di uno o più soggetti in forza di un programma la cui attuazione è rimessa all'affidatario stesso.

L'amministrazione del fondo speciale da parte del "fiduciario" è necessariamente temporanea e coincidente con la durata della vita della persona disabile.

In quanto contratto atipico, occorre che sia destinato a realizzare interessi meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico, così come previsto dall'art. 1322 c.c. . Nel caso del Dopo di Noi è la legge stessa ad aver effettuato quel vaglio di meritevolezza altrimenti attribuibile alle parti.

Il cuore del contratto risiede nel "*programma*" e non nel vincolo impresso ai beni, poiché i beni (a differenza di quelli destinati ex art. 2645-ter c.c.) potranno, e normalmente dovranno, essere sostituiti, gravando sull'affidatario un ruolo attivo, sicché i beneficiari potranno ricevere anche beni diversi da quelli inizialmente trasferiti dall'affidante; ciò che però non può mutare è l'attività in favore del beneficiario che sui beni deve essere compiuta. A differenza del contratto fiduciario, dove la scelta del fiduciario rappresenta un momento di massima importanza nell'avvio della dinamica negoziale, in questo contesto l'affidatario ha una posizione meno decisiva, potendo infatti mutare (non solo in caso di morte o sopravvenuta incapacità, ma anche di inadempimento) senza

che ciò comporti lo scioglimento del rapporto, il quale infatti prosegue in capo ad un nuovo soggetto.

Inoltre, il contratto di affidamento fiduciario produce la “*segregazione del patrimonio*” sul quale l’affidatario opera; senza segregazione detto contratto rischierebbe di essere vano, poiché è necessario che sia garantita l’immunità dei beni trasferiti rispetto alle pretese dei creditori personali dell’affidatario. L’effetto segregativo comporta che i beni facenti parte del patrimonio affidato non rispondono dei debiti del patrimonio personale dell’affidatario, non cadono nella successione ereditaria dell’affidatario, non entrano nella sua eventuale comunione legale con il coniuge. Non vi sono limitazioni quanto ai beni ed ai diritti che possono essere conferiti nel fondo speciale vincolato e affidato fiduciario, sicchè possono essere conferiti anche beni mobili non registrati (quadri, sculture, oggetti vari, monete, vestiti, strumenti) e crediti, diversamente, invece, dai vincoli di destinazione ex art. 2645-ter c.c., che sono per legge limitati a beni immobili o mobili iscritti in pubblici registri.

Il contratto fiduciario è un contratto di più facile accesso anche per le fasce sociali più deboli, ha una grande trasparenza, la causa della fiducia emerge in modo chiaro e il programma è al centro dell’istituto.

Figura determinante e necessaria nel contratto di affidamento fiduciario contemplato dalla legge in commento è il Garante che concorre alla realizzazione del programma, vigilando sull’operato dell’affidatario fiduciario per assicurare l’attuazione del programma medesimo nell’interesse del beneficiario. A tal fine il contratto può attribuirgli il compito di dirimere eventuali controversie e di disporre la sostituzione di soggetti, quali, ad esempio, l’affidatario fiduciario, quando l’affidante sia venuto meno.

#### - **Vincolo di destinazione di cui all’art. 2645-ter del Codice Civile**

Altro strumento a sostegno dei soggetti bisognevoli è individuato nel vincolo di destinazione di cui all’art. 2645-ter c.c.

Per vincolo di destinazione si intende quel negozio giuridico unilaterale con cui un soggetto, detto disponente, vincola tutti o parte dei propri beni per la realizzazione di interessi meritevoli di tutela riguardanti uno o più beneficiari determinati, a favore dei quali detti beni e i relativi frutti debbono essere impiegati.

Il testo della legge sul “dopo di noi” ha tipizzato, come degna di meritevolezza, la finalità di assistenza dei soggetti con disabilità grave.

Nell’ambito degli strumenti di tutela predisposti dalla legge in commento, il vincolo di destinazione si pone come alternativa all’istituzione di un trust o di fondi speciali di cui all’art. 1, comma3, rappresentando una soluzione intermedia, quanto agli effetti, rispetto alle prime due.

La semplice costituzione del vincolo non determina, di per sé, alcun mutamento nella titolarità dei beni che formano oggetto, i quali continuano ad essere di proprietà esclusiva del disponente, seppur utilizzabili per il perseguimento dello scopo di destinazione.

La norma prevede espressamente, nel caso di vincoli di destinazione, l'individuazione nell'atto pubblico di un "gestore". Questa specifica qualifica potrebbe essere rivestita anche dallo stesso genitore, finché in vita, salvo individuare un soggetto diverso idoneo a sostituirlo ed a rivestire questo delicato ruolo in caso di morte o incapacità. Non è escluso che tale ruolo possa essere assunto anche da un comitato di gestione nei casi particolarmente delicati in cui occorre coordinare più figure per l'assistenza della persona disabile. Naturalmente, sul gestore, trustee o fiduciario, incombe uno specifico obbligo di rendicontazione le cui modalità dovranno essere espressamente inserite nell'atto istitutivo, unitamente all'indicazione del soggetto preposto a svolgere la funzione di controllo di secondo livello rispetto alle decisioni prese dal gestore.

Trattandosi di beni immobili e mobili registrati è la trascrizione dell'atto, reso in forma pubblica, a rendere opponibile il vincolo di destinazione ai terzi, oltre che ai creditori (del resto lo stesso art. 2645-ter c.c., parlando di vincoli opponibili, fa riferimento ai terzi in generale, e dunque anche agli aventi causa dell'alienante).

E' importante sottolineare come in questo caso l'atto di destinazione potrà avere ad oggetto solo i beni immobili o mobili registrati di cui all'art. 2645-ter c.c. Infatti, la *ratio* della limitazione di cui all'art. 2645-ter c.c., si rinviene nel particolare effetto segregativo derivante dalla costituzione e successiva trascrizione dell'atto di destinazione, per cui la separazione patrimoniale si produce solo riguardo a quei beni per i quali è previsto un sistema di pubblicità tale da garantire l'opponibilità ai terzi creditori.

#### - **Le agevolazioni fiscali previste dalla legge 112/2016**

Uno degli aspetti più rilevanti della Legge in commento attiene al trattamento previsto ai fini delle imposte indirette nell'ipotesi di trasferimento o segregazione del bene a favore delle persone con disabilità grave.

La *ratio* è evidentemente quella di non gravare di alcun tributo indiretto il patrimonio che dovrà assolvere ai bisogni del beneficiario, spostando temporalmente il carico tributario in un secondo momento, ovvero quando verrà meno l'esigenza di assistenza con la morte del disabile.

Stando al tenore dell'art. 6 della Legge, l'esenzione prevista ai fini dell'imposizione indiretta spetta solamente nella misura in cui gli istituti del trust, del vincolo di destinazione e del contratto di affidamento fiduciario, perseguono come finalità esclusiva l'inclusione sociale, la cura e l'assistenza delle persone con disabilità grave in favore delle quali sono istituiti e che dovrà essere espressamente indicata nell'atto istitutivo.

L'art. 6, comma 1, della legge in commento richiede che l'atto istitutivo del trust, il contratto fiduciario che disciplina i fondi speciali e l'atto costitutivo del vincolo di destinazione ex art. 2645-ter c.c., contengano una previsione relativa alla destinazione del patrimonio residuo dopo il decesso del disabile. Qualora, tuttavia, il beneficiario muoia prima di chi ha istituito il trust o i fondi ovvero costituito il vincolo, la legge prevede che la retrocessione dei beni e dei diritti reali a favore dei disponenti goda dell'esenzione dell'imposta sulle successioni e donazioni e che le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applichino in misura fissa. Diversamente accade quando alla morte del beneficiario disabile, i beni e i diritti che residuano siano devoluti a favore di altri soggetti; in questo caso l'imposta sulle successioni e donazioni è dovuta ed è applicata tenendo conto delle aliquote, franchigie ed esenzioni di legge (in base all'art. 3 del T.U. imposta successioni e donazioni i trasferimenti a favore di Onlus sono attualmente esenti dalla relativa imposta).

Nel caso in cui si faccia ricorso ai vincoli di destinazione di cui all'art. 2645-terc.c., l'imposizione indiretta scatterà dopo la morte della persona disabile, al momento del trasferimento del patrimonio residuo a favore del beneficiario finale che dovrà essere espressamente individuato nell'atto costitutivo. Come nella fattispecie del trust, anche in questo caso il momento impositivo è stato spostato al venir meno dello scopo assistenziale del patrimonio, ovvero alla morte del disabile. Pertanto l'imposta indiretta non si applicherà alla morte del segregante/disponente bensì solo successivamente al decesso della persona disabile.

Il presupposto d'imposta ai fini dell'applicazione del tributo successorio, nel caso del "dopo di noi" scatta dunque solamente nel momento in cui viene meno il vincolo di destinazione a favore della persona disabile, restando indifferenti gli eventuali trasferimenti della proprietà "vincolata" che dovessero interessare il patrimonio.

Con il contratto di affidamento fiduciario trasferimento di beni e diritti avviene a favore di un soggetto terzo, affidatario, il quale li deve gestire nell'interesse della persona disabile, beneficiaria delle utilità del programma fiduciario. I beni acquisiti dall'affidatario non si vanno, dunque, a confondere con il patrimonio personale, non solo in virtù della peculiarità segregative del contratto di affidamento fiduciario, ma anche in considerazione dell'obbligatoria costituzione di un vincolo di destinazione cui verranno assoggettati i beni nell'esclusivo interesse della persona disabile. L'apposizione del vincolo e il contestuale trasferimento dei beni dell'affidante all'affidatario sono irrilevanti ai fini fiscali, mentre il presupposto dell'imposizione indiretta viene rinviato alla morte del beneficiario del programma fiduciario, momento in cui vengono meno le finalità assistenziali garantite dalla norma. In sostanza il tributo resta quiescente fino all'estinzione del fondo speciale, per poi rivivere quando il patrimonio vincolato viene trasferito al beneficiario finale. In quest'ultimo passaggio, trovano applicazione le ordinarie aliquote e franchigie all'imposta di

successione e donazioni, tenendo conto del solo rapporto tra affidante e beneficiario finale, essendo ininfluenza quello trascorso tra affidante e affidatario.

In caso di premorienza del beneficiario rispetto al disponente/fiduciante, i beni rientrano nella proprietà e disponibilità di quest'ultimo senza applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni e con l'applicazione dell'imposta di registro (ed eventualmente ipotecaria e catastale) in misura fissa. Al di fuori di quest'ipotesi, il trasferimento del patrimonio residuo sconta l'imposta sulle successioni e donazioni secondo le regole ordinarie (TU d.lgs. 346/1990).

Per la trascrizione effettuata ai sensi dell'art. 2645-ter c.c. è dovuta l'imposta ipotecaria in misura fissa.

Ulteriori disposizioni agevolative sono richiamate dall'art. 6, comma 7, nel quale si indica l'esenzione dall'imposta di bollo di tutti gli atti, i documenti, le istanze, i contratti nonché le copie dichiarate conformi e le attestazioni posti in essere da *trustee*, gestori e fiduciari.

Il comma 8 prevede inoltre la possibilità per i Comuni di stabilire (ai fini IMU) aliquote ridotte, franchigie o esenzioni dell'imposta municipale propria con riferimento ad immobili e diritti reali oggetto di vincolo di destinazione.

Il comma 9 dell'art. 6 dispone inoltre la detraibilità dell'imposta sul reddito per le erogazioni liberali, donazioni e altri atti a titolo gratuito, effettuati dai privati a favore dei trust e dei fondi speciali, con elevazione dei limiti di legge al 20% del reddito complessivo dichiarato ed a 100.000 euro. In particolare si precisa che l'art. 14 del DL 35/2005, convertito, con modificazioni, nella legge 80/2005, ha introdotto la deducibilità dal reddito imponibile delle erogazioni liberali a favore delle ONLUS effettuate da privati e da aziende fino al 10% dello stesso e fino ad un valore massimo di 70.000 euro. Il comma 9 dell'articolo 6 della legge in commento eleva i limiti citati dal 10% al 20% e da 70.000 euro a 100.000 euro, nel caso di erogazioni vincolate a fondi speciali disciplinati con contratto fiduciario a favore di ONLUS che operano prevalentemente nel settore della beneficenza. La beneficenza è uno dei dodici settori di operatività delle ONLUS; in essa sono comprese anche le prestazioni di carattere erogativo in denaro o in natura finalizzate ad alleviare le condizioni dei soggetti meritevoli di solidarietà sociale. Inoltre, il comma 2-bis, introdotto nell'art.10 del Dlgs 460/1997 nel 2008, ha fatto rientrare in questo settore anche la cosiddetta beneficenza indiretta, ossia la concessione di erogazioni gratuite in denaro da parte di ONLUS a favore di altri enti senza scopo di lucro che operano prevalentemente negli stessi settori di operatività delle ONLUS, per la realizzazione diretta di progetti di utilità sociale.

Ai fini delle imposte dirette, riguardo al fondo speciale disciplinato dal contratto di affidamento fiduciario, la Circolare Assofiduciaria n. COM\_2016\_112 del 22.06.2016, indica che, in quanto patrimonio separato, esso sia un autonomo soggetto IRES da ricomprendere, ex art. 73, comma 2,

TUIR, tra le *“altre organizzazioni non appartenenti ad altri soggetti passivi, nei confronti delle quali il presupposto dell’imposta si verifica in modo unitario e autonomo”*. L’Assofiduciaria ritiene altresì che, sia nel caso del trust che di affidamento fiduciario istituiti per gli scopi della legge in commento, la tassazione operi esclusivamente in capo al trust o fondo speciale e quindi non in capo al beneficiario per trasparenza; ciò sulla scorta di quanto si legge nella Risoluzione dell’Agenzia delle Entrate n. 278/E del 2007, secondo cui lo scopo di assistenza di un soggetto disabile non consente di considerare quest’ultimo, ai fini reddituali, come un beneficiario individuato. L’Assofiduciaria sostiene, inoltre, che la medesima soluzione interpretativa possa applicarsi anche ai redditi generati dai beni vincolati ex art. 2645-ter c.c. .

Sempre in materia di imposte dirette, si segnala infine che l’art. 5 della legge n. 112/2016 innalza – da € 530 a € 750 - il limite di detraibilità per i premi di assicurazioni aventi per oggetto il rischio di morte finalizzato alla tutela delle persone con disabilità grave.

Tutte le previsioni fiscali di cui all’art. 6 della legge 112/2016 sono già in vigore, nonostante non sia ancora stato emanato il decreto ministeriale previsto dal comma 11 di tale articolo. Come chiarito infatti dal sottosegretario Luigi Bobba il 30 marzo us, in risposta ad una interrogazione parlamentare, *“sentito il Dipartimento delle Finanze della Agenzia delle Entrate, si ritiene che le previsioni normative non necessitino dell’emanazione di apposite disposizioni attuative”*.

## **IL PROCESSO DI DEISTITUZIONALIZZAZIONE PROMOSSO DAL LEGISLATORE**

### **- Il fondo nazionale per il “Dopo di noi” e le finalità perseguite**

Senza dubbio una delle novità più significative della legge 112/2016 è la istituzione del *“Fondo per l’assistenza alle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare”* (artt. 3 e 4).

Il Fondo nazionale è attualmente dotato di complessivi 184,4 milioni di euro per il triennio 2016-2018, da ripartire fra le Regioni (art.3).

Gli istituti giuridici e fiscali fino ad ora esaminati sono stati previsti dalla nuova legge a tutela delle persone con *“disabilità grave”*.

Le azioni, che con le risorse del Fondo nazionale si intendono sostenere, vedono come destinatari 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 fornire l’adeguato sostegno genitoriale”*(art.1).

Questa parte della norma esprime quindi la preoccupazione principale del legislatore che ha voluto in primo luogo dettare *“disposizioni in materia di assistenza in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare”* come recita il titolo stesso della legge 112/2016, prevedendo



*“altresì agevolazioni per la stipula di polizze di assicurazione e la costituzione di trust, di vincoli di destinazione.. e di fondi speciali” (art. 1 comma 3).*

Sullo sfondo della nuova legge c'è l'art. 19 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, il quale sancisce l'impegno degli Stati affinché *“le persone con disabilità abbiano la possibilità di scegliere, su base di uguaglianza con gli altri, il proprio luogo di residenza e dove e con chi vivere e non siano obbligate a vivere in una particolare sistemazione”*.

L'art. 4 della legge indica le finalità che si intendono perseguire con le risorse del Fondo nazionale:

- a) favorire percorsi di deistituzionalizzazione e di supporto alla domiciliarità in abitazioni o gruppi appartamento che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare;
- b) in via residuale e, in situazioni di emergenza, realizzare interventi per la permanenza temporanea in soluzioni abitative extrafamiliari;
- c) realizzare interventi innovativi di residenzialità volti a creare soluzioni alloggiative di tipo familiare o di co-housing;
- d) 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 possibile di autonomia.

La finalità del Fondo è quindi quella di favorire soluzioni alloggiative (di tipo familiare, co-housing, condomini solidali...) sganciate dai rigidi modelli assistenziali di tipo residenziale che hanno costretto il disabile a trasferirsi in contesti a lui estranei (la c.d. istituzionalizzazione).

Il legislatore nazionale ha voluto rafforzare il nuovo indirizzo giuridico-culturale in materia, prevedendo apposite risorse da utilizzare secondo modalità che cercano di attuare tale indirizzo.

L'art. 3 della legge 112/2016 ha delegato ad un apposito decreto interministeriale l'individuazione dei requisiti per accedere alle risorse del Fondo e la ripartizione dello stesso tra le Regioni.

Tale decreto (del Ministro del Lavoro, di concerto con i Ministri della Salute e dell'Economia e delle Finanze) è stato emanato il 23 novembre 2016 ed è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 28 febbraio 2017.

#### **- Le previsioni del Decreto Ministeriale 23/11/2016**

Le persone con disabilità grave prive del sostegno familiare possono accedere agli interventi previsti previa valutazione multidimensionale, effettuata da equipe multi professionali in cui siano presenti almeno le componenti clinica e sociale (art. 2 DM).

Tale valutazione è finalizzata alla definizione del progetto personalizzato (di cui all'art. 14 legge 328/2000); sul punto il decreto sottolinea a più riprese la necessità che tale progetto sia definito con il massimo possibile coinvolgimento del disabile interessato e tenendo conto delle sue aspettative/preferenze (espresse anche per il tramite di chi lo rappresenta).

Molto interessante è la previsione della figura di riferimento (“*case manager*”) del progetto personalizzato e del “*budget di progetto*” ovvero l’insieme di tutte le risorse umane, economiche, strumentali, da poter utilizzare in maniera flessibile, dinamica e integrata. Per la prima volta si parla di *budget di progetto*, cercando di non partire più dall’offerta di servizi (posti letto), ma dalle esigenze della persona (progetto di vita).

Sarebbero molto interessanti forme di attuazione di tali norme che, valorizzando la volontà degli interessati, prevedano l’assegnazione delle risorse (il budget di progetto) alla persona che sceglie i servizi presso i quali utilizzarle.

Il decreto all’art. 3 prevede gli “*interventi e i servizi*” che possono essere inseriti nel progetto personalizzato, precisando quanto già indicato dall’art. 4 della legge 112/2016; in particolare in vista del venir meno del sostegno familiare si prevede “*un percorso personalizzato di accompagnamento verso l’autonomia e di uscita dal nucleo familiare di origine, anche mediante soggiorni temporanei al di fuori del contesto familiare*”. Certamente l’esperienza positiva maturata in questo specifico campo da tante realtà sociali ha orientato le indicazioni ministeriali.

Gli interventi da prevedere non riguardano solo il bisogno abitativo, per cui il decreto stabilisce che i progetti personalizzati siano condivisi con i servizi per il collocamento mirato di cui alla legge 68/99 e includano la possibilità d’inserimento della persona in programmi di politiche attive del lavoro anche nella forma di tirocini (art.3 comma 6 DM).

Per l’accesso alle misure finanziate con il Fondo nazionale si dovrà tenere conto delle persone che, all’esito della valutazione multidimensionale, necessitano di interventi più urgenti in base ai seguenti criteri di priorità (art.4 DM):

- a) persone con disabilità grave mancanti di entrambi i genitori, del tutto prive di risorse economiche reddituali e patrimoniali, che non siano i trattamenti percepiti in ragione della condizione di disabilità;
- b) persone con disabilità grave i cui genitori, per ragioni connesse all’età ovvero alla propria situazione di disabilità, non sono più nella condizione di continuare a garantire loro nel futuro prossimo il sostegno genitoriale necessario ad una vita dignitosa;
- c) persone con disabilità grave inserite in strutture residenziali dalle caratteristiche molto lontane da quelle che riproducono le condizioni abitative e relazionali della casa familiare.

L’art. 3 del decreto precisa inoltre le caratteristiche delle soluzioni alloggiative da prevedere nei progetti personalizzati:

- soluzioni che offrano ospitalità a non più di 5 persone (con i requisiti previsti per le case di civile abitazione) o, in via eccezionale, in strutture con più moduli abitativi per un massimo di 10 persone complessive;

- con spazi organizzati come “spazi domestici” (ove possibile con l’uso di oggetti e mobili propri), con camere singole (per tutelare la riservatezza) e adeguati spazi per la quotidianità;
- prevedendo l’utilizzo di tecnologie domotiche e di connettività sociale;
- ubicate in zone residenziali e comunque in contesti non isolati.

Si ribadisce inoltre la natura aggiuntiva delle risorse previste dal Fondo nazionale, rispetto a quelle già destinate da Regioni ed enti locali alle prestazioni ed ai servizi a favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (art.5 DM).

All’attuazione degli interventi possono partecipare anche gli enti del terzo settore, nonché altri soggetti con comprovata esperienza nel settore e le famiglie che si associano per le finalità di cui alla legge 112/2016. Le possibilità che si aprono con le risorse giuridiche ed economiche in esame sono una sfida importante per le realtà sociali che si prendono cura dei disabili e dei loro familiari; il loro coinvolgimento è fondamentale perchè le finalità della legge possano essere realmente perseguite. La personalizzazione degli interventi e la promozione di contesti relazionali infatti possono essere considerati obiettivi realistici solo passando attraverso la massima valorizzazione delle aggregazioni sociali ed il protagonismo delle famiglie dei disabili.

Alle Regioni sono assegnate le risorse economiche del Fondo nazionale (ripartite in base alla popolazione regionale nella fascia di età 18-64 anni) ed è demandata la programmazione dell’attuazione degli interventi e dei servizi promossi dalla legge 112/2016.

Nei prossimi mesi, e per un triennio, ciascuna Regione dovrà attuare azioni concrete per il perseguimento degli obiettivi indicati dalle norme, avendo cura di prevedere interventi aggiuntivi (e non sostitutivi) rispetto a quelli già in essere (alcune Regioni, ad esempio, che prevedono già misure ad hoc per l’emergenza hanno escluso tale finalità tra quelle finanziabili con le risorse del Fondo).

Gli indirizzi di programmazione adottati da ogni Regione sono comunicati al Ministero del Lavoro che, una volta valutata la coerenza con le finalità del Fondo, procede alla erogazione delle risorse (art.6 DM).

Nelle more della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nel campo sociale, da garantire alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, il Ministero del Lavoro con apposito decreto provvederà inoltre a definire gli “*obiettivi di servizio*” di cui all’art.13 d.lgs. 68/2011, cui si dovranno adeguare gli indirizzi di programmazione delle Regioni (artt. 5 e 6 DM).

#### - **I processi che si intendono attivare**

La valutazione della qualità innovativa della legge 112/2016 sarà affidata, almeno per la parte relativa alla deistituzionalizzazione, ai percorsi ed ai servizi che si riusciranno ad attivare nei territori.

Sono senza dubbio da apprezzare alcune indicazioni contenute negli atti normativi presi in esame:

- la messa a disposizione di risorse aggiuntive, seppure assolutamente insufficienti rispetto alle finalità dichiarate, è senza dubbio una scelta da apprezzare anche perché evidentemente strumentale all'attivazione di processi innovativi;
- la previsioni di azioni per il “durante noi”, che vedono protagonista la famiglia del disabile, fondamentali per preparare il “dopo di noi”;
- il rilancio del “progetto personalizzato” (con la previsione del case manager e del budget di progetto) e la rilevanza data alla volontà del disabile, a sottolineare la centralità del bisogno di ognuno e la necessaria diversificazione e personalizzazione delle risposte;
- l'importanza della dimensione relazionale, bisogno fondamentale di ogni persona umana, e il riconoscimento del valore delle relazioni familiari;
- la spinta alla deistituzionalizzazione, con la ricerca di risposte alloggiative innovative di tipo familiare o di co-housing;
- il ruolo degli enti no profit e delle associazioni dei familiari, essenziale per attivare processi di personalizzazione degli interventi e di costruzione di risposte attente alla dimensione relazionale;
- la sollecitazione, per i disabili, le loro famiglie e le realtà sociali, a costruire percorsi di condivisione ( le relazioni infatti vengono prima delle soluzioni alloggiative);
- il riconoscimento e la valorizzazione di esperienze positive e di buone prassi messe in atto da soggetti della società civile.

o o o o o o

Vi sono norme che, meglio di altre, esprimono il grado di civiltà di un popolo, di una comunità; senza dubbio la legge n.112/2016, per quello che prevede e per i processi che intende attivare, rappresenta un importante passo avanti per il nostro paese, sulla strada indicata dall'art. 3 della Costituzione secondo il quale *“tutti i cittadini hanno pari dignità sociale”* ed *“ è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”*.