



COMUNE DI RAVENNA

Commissione Consiliare n.2 "Servizi sociali, volontariato, casa e decentramento"

Mail: :pghiselli@comune.ra.it ; segreteriacommissioni@comune.ra.it

VERBALE della Commissione consiliare n° 2

di Venerdì 24 marzo 2017 alle ore 15,00

Approvato in C.2 il 07/07/2017

Il giorno venerdì 24 marzo 2017 alle ore 16.00 si è svolta presso la sala del Consiglio comunale – Residenza municipale - la seduta della Commissione consiliare n° 2 , per discutere il seguente ordine del giorno:

- Chiarimenti sulle norme per l'accreditamento delle strutture per anziani e disabili;
- Il "Dopo di Noi": confronto sulla legge 112/2016 e prospettive future nella Regione Emilia – Romagna.

Commissione n° 2

Cognome e nome	Delegato: cognome e nome	Gruppo	Presente	Ora entrata	Ora uscita definitiva
Alberghini Massimiliano	-	Alberghini	X	16.00	17.40
Ancarani Alberto	-	Forza Italia	x	16.25	18.35
Ancisi Alvaro	-	Lista per Ravenna	x	16.00	17.50
Baldrati Idio	-	Partito Democratico	x	16.00	18.35
Biondi Rosanna	-	Lega Nord	x	16.00	17.20
Bucci Maurizio	-	La Pigna	Ass.	/	/
Campidelli Fiorenza	Margotti L.	Partito Democratico	x	16.00	18.35
Francesconi Chiara	Mingozzi G.	PRI	x	16.00	18.35
Guerra Michela		CambieRà	x	16.00	18.35
Mantovani M.			Ass.	/	/
Perini Daniele	-	Ama Ravenna	x	16.00	18.35
Rambelli Gianluca	-	Sinistra per Ravenna	Ass.	/	/
Sutter Raffaella	-	Sinistra in comune	x	16.00	18.35

I lavori hanno inizio alle ore 16.18

L'assessora **Valentina Morigi** ricorda che il pomeriggio è interamente dedicato alla legge sul "Dopo di noi" e, pur tra i diversi interventi previsti, l'obiettivo, soprattutto, poggia sulla volontà di ritagliare spazi per consentire al Tavolo delle disabilità, alle associazioni e ai consiglieri comunali presenti di poter intervenire con "suggerzioni, domande e richieste di chiarimento".

Questa iniziativa, in particolare, nasce nell'ambito del Tavolo delle disabilità dell'Assessorato ai servizi sociali: infatti si è iniziato a riunirsi all'inizio del mandato e uno dei temi che più volte ha attirato l'attenzione e la voglia di dibattito è stato proprio quello del “Dopo di noi” e della legge recentemente approvata.

Un tema molto delicato, che riguarda non solo i disabili e le loro famiglie, ma pure la cosa pubblica, la gestione della cosa pubblica e, in generale, l'Amministrazione pubblica in tutte le sue sfaccettature, poiché “ci” racconta molto di come immaginiamo il welfare domani e di come oggi vogliamo costruire il welfare di domani.

Con la Commissione n.2 già da mesi “abbiamo” deciso di organizzare delle iniziative di approfondimento e di conoscenza, basate sulle modalità di sviluppo del welfare a Ravenna, al fine di conoscere non solo lo stato dell'arte, ma di capire come migliorarlo, a quali bisogni oggi riusciamo a dare risposta e su quali, invece, dobbiamo continuare ad interrogarci.

E' positiva la presenza oggi degli esponenti del terzo settore, delle associazioni e, soprattutto, appare opportuno cominciare a discutere pubblicamente del tema delle disabilità, perché non siano sempre “i soliti noti” ad occuparsene, perché vi possa essere uno spazio pubblico in cui interrogarsi su come la città debba divenire includente per tutti i suoi cittadini e cittadine.

La legge in discussione riveste un'importanza epocale, rilevante anche per il modo con cui si è giunti alla sua costituzione: è una legge “che viene dal basso”, poiché sono state le famiglie e le associazioni in primis ad avere insistito affinché i legislatori si occupassero, finalmente, di un tema che angoschia le famiglie e che, con grande capacità distruttiva, fa pensare al futuro con insopportabile preoccupazione. Per una volta, invece, riusciamo a cogliere, appunto partendo dal basso, che il futuro per le persone con disabilità non deve costituire un tema angosciante, non deve essere affrontato con paura.

Si tratta di una legge importante anche in quanto, forse, comincia a produrre il diritto alla dignità delle persone disabili, il diritto all'autonomia, il diritto alla possibilità di condurre una vita più dignitosa e, soprattutto, con libertà di scelta e di azione.

Si inizia a parlare di de-istituzionalizzazione, di strade alternative all'istituzionalizzazione delle persone con disabilità, richiedendo alle amministrazioni pubbliche, ai Comuni, ma anche alle aziende sanitarie, di lavorare assieme, per una presa in carico delle persone con disabilità in un'ottica multidimensionale, multidisciplinare, che veda l'integrazione socio - sanitaria, quale fulcro da cui partire per parlare del futuro e della vita delle persone.

Discutendo, dei “dopo di noi”, emerge, però, un altro tema strettamente legato, che è il “durante noi”: “il dopo di noi” non vuol dire rimandare, non vuol dire demandare e non può sottintendere la mera attesa di episodi che cambino radicalmente la vita dei disabili.

Oggi come mai in precedenza, parlare del “dopo di noi” significa costruire il presente e costruire il durante per giungere, poi, al “dopo di noi”, in maniera precisa, costruita, strutturata e non lasciata al caso.

Antonella Mastrocola, dirigente AUsl Romagna, sottolinea che “siamo” qui per cercare di coordinare le considerazioni intorno a una legge nuova, la L.112/2016, che è giunta alla fase conclusiva proprio al termine dello scorso anno e si è ancora in attesa che la regione, in particolare per quanto riguarda la regione Emilia Romagna, declini le indicazioni del decreto attuativo. Più specificatamente, occorre comprendere quale sia la popolazione che può beneficiare di tale nuova norma. Non va dimenticata la legge 104, poiché le due leggi, 104 e 112, sono intimamente legate e, di conseguenza, non risulta possibile parlare di quello che c'è senza partire da quello che c'è stato e che continua tuttora a rappresentare un elemento importante, poiché le indicazioni, gli elementi per determinare la disabilità grave che permettono di entrare nel percorso proprio di questa legge, figurano ancora all'interno della legge 104.

Parlando di de-istituzionalizzazione, in quanto nella disabilità sono presenti tutte le categorie di disabilità, compresa quella psichiatrica, il termine de - istituzionalizzazione potrebbe apparire ormai superato: non è così poiché abbiamo assistito, purtroppo, ad una prima grande de-istituzionalizzazione con la chiusura dei manicomi e ci siamo trovati, negli anni, a doverne affrontare una seconda. Questo fa capire come il tema della disabilità

crei a volte delle derive e tutti dobbiamo prestare grande attenzione al problema dell'inclusione, perché le buone leggi non sono sufficienti, ma occorre un presidio sul territorio, un deciso cambio di passo, per realizzare, quindi in concreto le finalità.

Ma cosa ha fatto la legge 104?

Anche se ormai datata, essa però è giunta ancor prima della dichiarazione della convenzione degli Stati Uniti dell'Onu, poi è emersa l'esigenza di organicità per assicurare quello che prevede l'articolo 3 della nostra Costituzione, vale a dire la garanzia del rispetto della dignità umana, per offrire accesso alle cure e una vita dignitosa a tutte le persone.

Quella legge è stata, tutto sommato, una buona legge, ha cercato di promuovere ed attivare un concetto di uguaglianza, ha guardato alle persone e anche ai familiari, agli stranieri etc con una certa articolazione; quanto alla residenzialità, ha proposto degli elementi che "ci" mostrano come si siano create delle situazioni di segregazione, per cui oggi dobbiamo parlare di nuovo di de - istituzionalizzazione.

E' una legge che ha fatto il suo tempo, ovviamente, e le associazioni ne hanno individuato i limiti, non soltanto a livello applicativo, ma pure nella concezione, poiché il mondo è andato avanti, la società è cambiata, si sono sviluppati progresso scientifico e conoscenze.

Il mondo sanitario ha potuto dimostrare come anche le persone con disabilità gravi, se ben trattate, possano accedere a forme di abitare supportato, ad una socialità non segregante e al lavoro, iniziando ad incrinare quello stigma che non aveva permesso l'accesso a situazioni di normalità.

Si sono create delle sacche di istituzionalizzazioni significative e ciò ha posto le basi per un pensiero nuovo; vi è stata la spinta esercitata dalla Convenzione delle Nazioni Unite circa le persone con disabilità, si è spinto per introdurre una definizione di disabilità conforme ai criteri della classificazione internazionale ICF e si è posto l'accento sul problema dell'abitare, che non rappresenta certo cosa secondaria.

Venendo alla L.112, quali sono le persone veramente interessate a tale norma?

La legge precisa che si tratta di persone con disabilità grave e istituisce anche diversi istituti per cercare di realizzare i contenuti presenti all'interno della normativa: viene istituito un Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, viene istituito l'istituto della detraibilità delle spese sostenute per le polizze assicurative finalizzate alla loro tutela, si prevede l'istituzione di trust ed agevolazioni tributarie.

Va chiarito che in tema di disabilità grave ci si riferisce alla definizione contenuta nella L.104 - art.3 co3 -, però con la nuova norma si puntualizza che l'accesso al Fondo riguarda persone "con disabilità grave...prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di sostenere la responsabilità della loro assistenza". Il decreto attuativo della L.112/16, licenziato nel novembre '16, cerca di "andare un po' più dentro", di meglio specificare chi sono i beneficiari degli interventi. Nei limiti delle risorse del Fondo, confermata la definizione di persone con disabilità grave, vengono puntualizzate le modalità di accesso agli interventi e ai servizi, individuate dalle regioni mediante l'adozione degli indirizzi di programmazione.

Le priorità, val la pena rimarcarlo, non escludono le altre persone ("...non soltanto loro"), la priorità, meglio, sta ad indicare che in questo momento il focus risulta acceso su "questo" target di persone, ma ciò non toglie che la Regione sia impegnata a promuovere tutte le operazioni volte a recuperare fondi, agevolazioni etc per permettere pure agli altri portatori di seria disabilità di accedere ad alcuni dei percorsi previsti dalla L.112. La priorità, insiste Mastrocola, e con essa la gravità di una situazione, d'ora innanzi non verranno più definite soltanto basandosi sui parametri della 104 ("che ci fornisce un indice e un indice è un numero..."), ma in un'ottica "multidimensionale" ("...capace di dirci un po' quale sia l'urgenza rispetto ad una data situazione"): si guarda, insomma, pure a tutte le variabili di contesto. Ed ecco l'attenzione per le limitazioni dell'autonomia, per i sostegni che la famiglia è in grado di fornire, per la condizione abitativa ambientale, per le condizioni economiche del disabile e della relativa famiglia. Vi sono, poi, persone già inserite in alcuni percorsi residenziali extra-familiari e, in proposito, viene chiesta una rivalutazione laddove l'attuale collocazione impedisca e/o ostacoli l'inclusione della persona nel contesto sociale, per giungere, magari, alla costruzione di un nuovo progetto personalizzato.

Questa legge non vuole essere soltanto una legge del “Dopo di noi”, sia perché va ad incidere sulla attuale istituzionalizzazione, sia perché inizia ad entrare nel merito della realizzazione di progetti personalizzati, nella possibilità di accompagnare tale progetto con un budget di progetto: per darvi reale concretezza occorre un materiale non soltanto economico, ma umano e strumentale.

Dello sviluppo del tema “Il trust nella legge sul dopo di noi” si occupa l’avvocata **Ottavia Amidei**. In particolare l’art.6 della L.112 ha ad oggetto una serie di strumenti privatistici, supportati con agevolazioni fiscali, purché in presenza di “determinate caratteristiche specifiche”. Appare significativo ed innovativo che il legislatore abbia inteso offrire una risposta al tema del “Dopo di noi” anche tramite strumenti di diritto privato, in particolare la costituzione di trust, di vincoli di destinazione ai sensi del 2645-ter e di fondi speciali costituiti con contratti di affidamento fiduciari. Le agevolazioni previste, però, presentano una limitazione: in altre parole, devono essere strumenti elaborati esclusivamente a favore di persone con disabilità grave certificata ai sensi della L.104.

Se il trust nella prassi è quello più applicato da tempo sul tema del “dopo di noi”, tra le agevolazioni fiscali spiccano l’esenzione dall’imposta di successione e donazione, interessante, in particolare, quando chi effettua “questi” trasferimenti non è un familiare stretto o un genitore, ma un soggetto per il quale si potrebbero applicare aliquote importanti quali il 4 o l’8%; i Comuni, poi, possono applicare aliquote ridotte, esenzioni e un ulteriore vantaggio fiscale rilevante deriva dalla possibilità di deducibilità per i privati, sino al 20% del reddito imponibile o ad un massimo di 100.000 euro.

L’art.6 della L.112 indica pure le caratteristiche essenziali da rispettarsi per poter usufruire delle agevolazioni fiscali; viene ribadita, innanzitutto, la finalità esclusiva, che deve essere espressamente indicata nell’atto che il legislatore definisce, quale l’inclusione sociale, la cura, l’assistenza delle persone con disabilità grave. Il legislatore, poi, dice anche che tali atti devono avere una forma di atto pubblico, stabilendo inoltre quale contenuto essenziale l’atto stesso debba obbligatoriamente contenere.

Occorre individuare, in modo chiaro, nel corpo dell’atto quali siano i soggetti destinati ad occuparsi del programma, perché questi istituti giuridici non sono altro che istituti programmatici, con un peculiare contenuto programmatico; il legislatore impone, sempre ai fini delle agevolazioni fiscali, di indicare le funzionalità e i bisogni specifici delle persone che beneficeranno di quel trust, di quel vincolo e, al tempo stesso, di indicare in maniera altrettanto chiara e specifica le attività assistenziali necessarie a garantire la cura e la soddisfazione di quei bisogni.

Questi contratti (trust, contratto di affidamento fiduciario, vincolo) sono caratterizzati da un programma che va declinato nel tempo, destinato a protrarsi per l’intera vita del soggetto disabile; un programma, quindi, che da una parte deve presentare la chiarezza richiesta dal legislatore in tema di descrizione dei bisogni e delle attività ma che, al tempo stesso, deve essere “flessibile”, chiamato a “tenere” nel tempo, quando tali bisogni e tali attività muteranno.

Ma come è strutturato con trust per soggetti deboli?

Innanzitutto occorre che vi sia un soggetto disponente, e questo disponente può essere una persona fisica (nel trust per soggetti deboli di solito è un familiare, spesso un genitore, uno zio etc) ma anche un’associazione, un ente; il trustee è il fiduciario, il soggetto prescelto dal disponente per gestire i beni trasferiti nel trust. Con il trasferimento il disponente perde la disponibilità, che va in capo al trustee, però si tratta di una proprietà “speciale” definita “vincolata”, perché il trustee ne è sì il titolare sotto il profilo formale, ma non può disporre liberamente, anzi potrà servirsi di quei beni soltanto per realizzare le finalità espressamente indicate nell’atto e nel programma.

Nel trust, insomma, non c’è confusione tra il patrimonio personale del trustee, del gestore e il patrimonio che gli viene conferito in trust.

Quando si può istituire un trust? Anche “durante noi”, non soltanto “dopo di noi”, perché i genitori possono essere loro stessi il trustee oppure istituire un trustee terzo.

Rimini, funzionario della regione Emilia Romagna, sottolinea che la regione in questi cinque anni, i tre già trascorsi e i due futuri di legislatura regionale, si confronta con tre priorità di lavoro:

1. ricalibratura del welfare sul tema dei minori;
2. welfare e casa;
3. misure contro la povertà (reddito di solidarietà per gli aventi ISEE inferiore a tre mila euro)

In materia di disabilità grave, in particolare, le politiche regionali promuovono un'attenzione complessiva all'interno della vita della persona con disabilità, favorendo una visione davvero integrata rispetto a tutti gli ambiti di vita (famiglia, scuola, lavoro, sociale, sanità).

Pensiamo al Fondo regionale per la non autosufficienza, fondo confermato per il 2016, anzi aumentato di 5.4 milioni di euro, complessivamente oggi pari a 436 milioni. 120 milioni sono fondi regionali, 316 provengono dal fondo sanitario regionale; di questi 436, poi, circa 1/3 è destinato a persone con disabilità grave e gravissima (82 milioni sono a sostegno di misure per la domiciliarità, 74.8 a favore della residenzialità).

Venendo alla programmazione del “Dopo di noi”, la L.112/16 prevede la compartecipazione possibile delle Regioni, degli enti locali al fondo ma, in particolare, il decreto attuativo affida alle regioni una serie di compiti, volti a soddisfare quattro finalità: 1- programmi di supporto alla domiciliarità e di deistituzionalizzazione; 2 – ospitalità temporanea per situazioni di emergenza; 3 – creazione di alloggi di tipo familiare e co-housing; programmi di sviluppo delle competenze per l'autonomia.

Il decreto dettaglia come si considerino finanziabili interventi aggiuntivi, e non sostitutivi di quelli esistenti, in particolare percorsi di accompagnamento per l'uscita programmata dal nucleo familiare di origine (ovvero la deistituzionalizzazione), interventi di supporto alla domiciliarità in abitazioni, inclusa quella di origine, gruppi-appartamento o soluzioni di co-housing che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare, con capacità ricettive non superiori a cinque persone. Si aggiungono programmi di accrescimento per la gestione della vita quotidiana, per il raggiungimento della maggiore autonomia possibile, forme di mutuo aiuto tra persone con disabilità.

Per il “Dopo di noi”, da decreto è previsto per la Regione Emilia-Romagna un finanziamento sul triennio pari a 13.37 milioni di euro.

Valerio Cellini, presidente associazione famigliari “Porte aperte”, sensibile soprattutto alle problematiche legate alla disabilità psichica, nota che sinora “si è parlato molto”, ma urge passare alla “fase di progettazione”.

“Noi siamo terrorizzati” che si finisca in residenze psichiatriche oppure in case-famiglia (“...quasi la stessa cosa”), senza futuro: persone nemmeno cinquantenni, invece, devono avere un futuro, perciò occorre giungere ad “aggregazioni abitative che non siano condomini sociali”, che siano, al contrario, un insieme di piccoli appartamenti in cui possano parzialmente godere di una loro intimità, vivere nella propria stanza e disporre di servizi in comune.

Si rende necessaria, pertanto, l'opera del “privato-sociale e anche dell'imprenditoriale”.

L'odierna iniziativa viene considerata opportuna e significativa da parte di **De Giovanni**, presidente AMNIC, che invita a fare attenzione all'utilizzo di “questa valanga di danaro” (ironico); in realtà AMNIC nazionale ha avanzato al Senato una proposta articolata in nove punti, con soltanto due recepiti dal Governo: non corrisponde al vero che questa legge abbia tenuto veramente conto del parere e delle sollecitazioni di associazioni etc.

Si deve “tirar fuori passione, intelligenza”, attenti ab quanto si fa sul territorio.

A che punto è, poi, la preparazione delle assistenti sociali? “Non ci siamo mica...probabilmente non per responsabilità loro...” ma, comunque, del tutto inadeguata ai fini di una domiciliarità vera.

Largamente condivise le affermazioni di Cellini e De Giovanni, **Noemi Cornacchia**, dell’associazione genitori soggetti autistici, sottolinea come la legge ponga enfasi sul progetto di vita personalizzato, per mantenere la persona al di fuori delle istituzioni, con grande rispetto per la persona e le famiglie quanto alla declinazione del progetto di vita. Residua il timore che, alla fine, il privato venga meno considerato, “meno privilegiato”, rispetto a forze associazionistiche quali ANFFAS etc.

Anche **Gabriele Bazzocchi**, presidente associazione down – Ravenna, distingue i progetti provenienti da aggregazioni di famiglie da quelli legati a potenti associazioni, con **Alba Fabbri**, di “Solidarietà fattiva”, allineata alle considerazioni elaborate da Cornacchia e Bazzocchi. La consigliera **Michela Guerra** – CambieRà – desidererebbe ricevere, infine, rivolta a Morigi, maggiori informazioni sul ruolo dei Comuni in materia.

Il contributo e l’impegno del Comune di Ravenna, precisa **Morigi**, avverranno in sede di coinvolgimento del Distretto per rendere operative le linee legate al parere del Ministero; appare opportuno rivedersi appena perverrà la risposta ministeriale. La costituzione di un Tavolo non solamente tecnico, ma anche partecipato dall’associazionismo risulta utile per affrontare il “Dopo di noi” e il “Durante di noi”. Si impone la sperimentazione di forme di co-housing e di innovazione sociale etc e, in tale direzione, “qualcosa si è già fatto”.

E’ l’approccio a dover essere cambiato, con risorse “orientate” anche sulla base dei contributi delle associazioni.

I lavori hanno termine alle ore 18.31

Il presidente della C2

Idio Baldrati

Il segretario verbalizzante

Paolo Ghiselli

