



All'attenzione della Terza Commissione  
Consiglio Regionale della Lombardia

Proposta di Progetto di Legge "Modifiche ed integrazioni alla Legge 12 marzo  
2008 n.3  
e 13 febbraio 2003 n.1"

### **La posizione della LEDHA e di ANFFAS Lombardia**

La LEDHA, per nome e per conto delle associazioni delle persone con disabilità e dei loro familiari, e ANFFAS Lombardia stanno sollevando da diversi anni la questione della partecipazione alla spesa dei servizi come uno dei temi più delicati e critici del welfare lombardo.

Su questo delicato tema si è registrato negli ultimi anni una forte convergenza di attenzione e di posizione all'interno di ampie parti del Terzo settore regionale. In questa direzione, LEDHA e ANFFAS Lombardia consegnano il loro contributo al Consiglio Regionale facendo proprie, in premessa, le osservazioni già presentate dal Forum del Terzo Settore della Lombardia che si intende, oggi, approfondire.

La nostra posizione è stata presentata più volte all'interno della campagna PAGARE IL GIUSTO. In sintesi si chiede che venga rispettata la legge nazionale (D.Lgs 109/98 come modificato dal D.Lgs 130/2000) che prevede l'utilizzo dell'ISEE come strumento di valutazione della capacità di spesa del nucleo familiare ed il riferimento all'ISEE individuale, nel caso di accesso ai servizi rivolti alle persona con disabilità.

In questi dieci anni molto è cambiato nel mondo della disabilità, a partire dalla normativa anti-discriminatoria, così come solennemente affermata dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e dalla legge 67/2007.

---

#### **1**

### **Lega per la difesa dei diritti delle persone con disabilità**

**Associazione di Promozione Sociale**

iscritta al registro provinciale delle APS con decreto n° 187 del 02/03/2010 - RG n° 2366/2010 n°184

Via Livigno, 2 - 20158 Milano - tel 026570425 - fax 026570426 - e.mail info@ledha.it

Internet [www.ledha.it](http://www.ledha.it) - [www.personecondisabilita.it](http://www.personecondisabilita.it)

Cod. Fis. 80200310151

Alla luce di questo approccio, i servizi sociali e socio-sanitari rappresentano, per le persone con disabilità, uno strumento indispensabile per poter affrontare quegli ostacoli che impediscono loro una adeguata partecipazione alla vita sociale ed economica del nostro paese. Possono essere ricondotti nel concetto di "accomodamento ragionevole", strumento che il diritto antidiscriminatorio utilizza per garantire una effettiva parità sostanziale delle persone con disabilità rispetto alle altre persone.

Il semplice rispetto della normativa nazionale, che prevede comunque forme di partecipazione alla spesa anche da parte delle persone con disabilità, rappresenta quindi per le nostre Associazioni l'elemento essenziale da cui valutare prospettive di cambiamento e di buona applicazione dei principi di uguaglianza e non discriminazione.

Accogliamo, con interesse ed attenzione, l'intenzione della Regione Lombardia di affrontare e risolvere uno dei problemi più gravi che riguarda oggi le persone con disabilità ed i loro familiari, che si trovano a fronteggiare richieste sempre più gravose di contribuzione alla spesa dei servizi, tali da determinarne l'impoverimento e, in molti casi, l'impossibilità di accedere al servizio.

La nostra analisi tiene conto di un presupposto importante. Il testo oggi in discussione è molto diverso da quello presentato nella precedente legislatura. Su quel testo LEDHA, ANFASS Lombardia insieme al Forum Regionale del Terzo Settore, aveva espresso preoccupazione e forte contrarietà. Il nodo strategicamente critico allora messo in evidenza poteva essere sintetizzato in una unica frase/obiettivo: la presa in carico - in tutti i suoi aspetti, compresi quelli economici - è e deve rimanere in mano pubblica, compresi gli aspetti amministrativi connessi al processo di presa in carico. L'emendamento proposto, infatti, così recitava: "La funzione amministrativa di cui all'art. 13 comma 1 della L.R.12 marzo 2008 n.3 comprende l'impegno da parte dei Comuni di assumere l'onere, nei confronti degli enti erogatori, del pagamento delle rette, per la parte di loro competenza, dei servizi e degli interventi della rete sociosanitaria e socio-assistenziale."

Da questo concetto occorre ripartire per impostare correttamente ogni approccio al tema del concorso alla spesa. In tal senso, riteniamo sia importante e urgente, attivare un confronto di merito sui contratti di ingresso

che, a seguito della DGR 8496/2008, si stanno diffondendo come pratica amministrativa regolatrice i rapporti tra i cittadini (e chi li rappresenta: famiglie, amministratori di sostegno, ecc.), enti gestori ed Enti Locali.

Ci giungono infatti segnalazioni dove il corretto rapporto Ente Locale/ente gestore viene sostituito dal rapporto – squilibrato e a nostro avviso illegittimo – ente gestore/cittadino. A ciò si aggiungono inoltre altri elementi sui quali riteniamo sia opportuno che la Regione faccia chiarezza, come le circostanze che possono indurre l'ente gestore a dimettere la persona dal servizio in caso di insolvenza nei pagamenti. Lo stesso Progetto di legge oggi in esame prevede all'articolo 1 comma 10 che sia la stessa Regione a procedere alla redazione di schemi tipo di contratti di ingresso e quindi confidiamo che tutto ciò si possa definire, sempre in ambito congiunto, in tempi brevi, al fine di eliminare confusione e incertezze.

L'altro elemento sul quale insistiamo a porre l'attenzione è la definizione di quanto indicato all'art. 17 della L.R. 3/2008 (livelli regionali di assistenza e interventi per la non autosufficienza). Riteniamo che si debba procedere, parallelamente alla definizione del concorso alla spesa da parte dei cittadini, alla identificazione di questi livelli essenziali. Le indicazioni che provengono dai TAR e dal Consiglio di Stato collocano la materia del concorso alla spesa nell'ambito del diritto sancito dalla Costituzione di avere accesso, in determinate condizioni, ai servizi e alle prestazioni rientranti nei livelli essenziali.

Tali condizioni includono non solo il concorso alla spesa (in quanto materia preordinata ai livelli essenziali), ma anche il sistema di finanziamento connesso ai livelli essenziali.

Come è quindi evidente il tema della partecipazione alla spesa dei servizi interviene e consegue ad una ampia gamma di problematiche connesse al sistema di welfare lombardo e quindi sarebbe stato forse più efficace affrontarlo all'interno di una visione più ampia di riforma del welfare lombardo. In ogni caso, riteniamo fondamentale tenere conto di questi elementi per arrivare alla definizione di un provvedimento realmente capace di offrire risposte chiare ai problemi posti dalle famiglie delle persone con disabilità in merito all'accesso ai servizi.

L'impianto generale della nuova proposta contiene elementi di interesse, soprattutto rispetto ad alcuni aspetti che, da tempo, le Associazioni delle persone e delle famiglie con disabilità sostengono.

Proprio per questo esprimiamo con preoccupazione un dubbio di fondo sull'impianto che regge la proposta di legge.

Il nodo critico rimane la possibilità per la Regione di ignorare la normativa statale in materia. Ribadiamo qui che non appaiono convincenti, almeno nelle motivazioni esposte nella relazione di accompagnamento, le motivazioni che portano la Regione a considerare pacificamente acquisita la potestà legislativa in materia. Se è indubbia la potestà legislativa esclusiva in materia di assistenza sociale, non altrettanto riteniamo lo si possa affermare in materia di livelli essenziali di assistenza che rimangono di stretta competenza statale. Che la proposta di legge regionale ignori totalmente la norma statale lo si evince nel comma 2 dell'art. 8 laddove non si cita la norma statale vigente (D.Lgs. 109/1998), nemmeno nominando l'acronimo ISEE.

La giurisprudenza più recente del Tar e del Consiglio di Stato hanno evidenziato che "i criteri stabiliti dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, essendo funzionali all'accesso alle attività e ai servizi essenziali delineati dalla legge 2000 n. 328 sono preordinati al mantenimento di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che debbono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ai sensi e per gli effetti dell'articolo 117, comma 2 lettera m), Cost., sicché integrano essi stessi un livello essenziale di prestazione, la cui definizione spetta al legislatore statale". Viene quindi sancito che i criteri stabiliti dalla normativa nazionale Isee costituiscono essi stessi dei Lea che non possono essere sostanzialmente modificati dalla normativa regionale e comunale.

Un conto è prospettare e indicare modifiche e integrazioni alla norma statale, altra cosa è sostituire l'impianto normativo statale con un altro sistema. Vorremmo essere chiari su questo passaggio, e precisare che quanto qui esposto non risponde ad alcun tatticismo sui metodi o sugli aspetti formali. Affermiamo insomma la volontà e la disponibilità ad entrare nel merito della proposta, soprattutto sugli elementi che necessitano di riferimenti precisi a quantità e a meccanismi chiari e precisi: le franchigie in relazione alla

composizione del nucleo familiare, la definizione delle scale di equivalenza, la valutazione del livello di assistenza richiesto. E' importante però valutare con attenzione la reale fattibilità e legittimità di un'operazione che afferma di ignorare integralmente la norma statale vigente o se non sia opportuno dichiarare e perseguire l'intenzione di voler adeguare la legislazione regionale ai principi della normativa nazionale adeguandola alle peculiarità del sistema di welfare regionale.

In tal senso, crediamo che un confronto serio e approfondito in Conferenza Stato/Regioni potrebbe chiarire tale questione e ridurre l'esposizione del rischio di provocare ulteriori ricorsi che creerebbero l'effetto opposto a quello che la regione dichiara di volere raggiungere e da noi condiviso: fornire chiari e univoci criteri ai Comuni - e ai cittadini, aggiungiamo noi - per l'integrazione economica delle rette.

Vi sono poi, come già accennato, altri elementi su cui vogliamo soffermarci, alcuni positivi, altri negativi o problematici.

Riteniamo positivo riconoscere la oggettiva diversa condizione di vita - materiale ed esistenziale - che riguarda le persone con disabilità e le persone anziane non autosufficienti. Su questo punto molto si è detto, soprattutto ad opera delle Associazioni delle persone e delle famiglie con disabilità, e quindi riteniamo inutile aggiungere ulteriori elementi.

Riteniamo necessario chiarire e precisare che quando si parla di prestazioni sociali ci si deve riferire a tutte le prestazioni e non solo ai servizi diurni e residenziali. Inoltre (come correttamente indicato nella relazione di accompagnamento) è opportuno chiarire che il concorso alla spesa è riferito ai costi complessivi connessi alla prestazione/servizio. In altri termini, i costi di mensa e trasporto non possono essere considerati al di fuori del servizio diurno (o residenziale, laddove esiste la "doppia frequenza") e quindi l'eventuale compartecipazione al costo non può in nessun caso seguire altri criteri e regole.

Per ultimo, evidenziamo due elementi critici: l'inclusione delle provvidenze economiche nel calcolo della condizione economica e la distinzione tra disabili gravi e non gravi.

Sul primo punto crediamo sia necessario un approfondimento di natura giuridica stante l'evidente debolezza del testo approvato dalla giunta regionale. La norma statale vigente non considera tali forme di assistenza economica equiparabili ai redditi da lavoro o da pensione, e la stessa norma specifica in materia di concorso alla spesa (D.Lgs. 221/1999) non comprende, negli elenchi, tali voci. Altra cosa, semmai, è prendere in considerazione la possibilità per un Comune di potere utilizzare parte delle provvidenze economiche come forma di concorso alla spesa, fatti salvi alcuni principi: se si parla di strutture residenziali, la persona che non ha nulla al di fuori delle provvidenze economiche deve poter disporre di una somma per le proprie spese personali non garantite dall'ente gestore della struttura, necessarie per la realizzazione del progetto individuale. Se si parla di servizi diurni, è evidente che si deve considerare il fatto che la persona vive la propria vita in autonomia o presso la famiglia, e pertanto solo una minima parte di "ciò che ha" può essere utilizzato per il concorso alla spesa

Infine, l'ultimo elemento che poniamo all'attenzione della regione Lombardia è la questione della condizione di gravità delle persone con disabilità. Anche alla luce di quanto approvato dalla stessa regione con il Piano di Azione Regionale per le politiche in favore delle persone con disabilità, riteniamo sia giunto il momento di considerare superata la definizione stessa di "gravità" in quanto sia l'ICF che la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità non mettono in evidenza tale condizione.

Il presente documento si conclude con alcune proposte di emendamenti al testo approvato dalla Giunta Regionale.

Ipotesi di emendamenti

Comma 1

**1. Fermo restando che la funzione amministrativa di cui all'art. 13 comma 1 della L.R.12 marzo 2008 n.3 comprende l'impegno da parte dei Comuni di assumere l'onere, nei confronti degli enti erogatori, del pagamento delle rette, per la parte di loro competenza, dei servizi e degli interventi della rete sociosanitaria e socio-assistenziali, il**

**concorso alla spesa da parte dei cittadini che richiedano prestazioni e servizi di natura sociosanitaria e/o socio-assistenziale è così regolata:**

a. Le persone che accedono alla rete delle unità d'offerta sociosanitarie partecipano, mediante il pagamento di rette, alla copertura del costo delle prestazioni inerenti ai livelli essenziali di assistenza, per la parte non a carico del fondo sanitario regionale, **nelle misure stabilite dal DPCM 29.11.2001.**

b. Le persone che accedono alla rete delle unità di offerta sociali partecipano, mediante il pagamento di rette, alla copertura del costo delle prestazioni nella misura stabilita dai comuni, in coerenza con quanto disposto dal comma 2.

**c. Il costo della prestazione e/o servizio sociosanitario e socio-assistenziale comprende ogni altro costo connesso alla fruizione delle prestazioni e servizi stessi, includendo in questo i costi relativi al servizio mensa e al servizio trasporto**

**d. La valutazione delle condizioni economiche della persona non può costituire motivo di esclusione dall'accesso alla rete di unità di offerta cui alla presente legge**

Comma 2

2. La quota di compartecipazione al costo delle prestazioni sociali e sociosanitarie è stabilita dai comuni secondo modalità definite con deliberazione della Giunta regionale, **previa consultazione dei soggetti di cui all'art. 3,** in base ai seguenti criteri:

(...)

Alla lettera **e. Le prestazioni economiche previdenziali e/o assistenziali eventualmente godute dalla persona, al fine di determinare il concorso alla spesa di cui alla presente legge, possono essere utilizzate dal Comune di residenza nei limiti di seguito indicati. Nel caso di accesso a unità d'offerta residenziali le prestazioni economiche previdenziali e/o assistenziali sono interamente devolute al Comune di residenza, fatta salva una quota che deve rimanere a disposizione della persona inserita nell'unità d'offerta, calcolata sulla sola base del progetto individuale. Nel caso di accesso a unità d'offerta semiresidenziali le**



**prestazioni economiche previdenziali e/o assistenziali possono sono utilizzate sino al limite del 20%.**

Alla lettera **g.** valutazione della situazione reddituale e patrimoniale del solo assistito nel caso di accesso a unità d'offerta **per persone con disabilità.**

Comma 10

La Giunta regionale, **previa consultazione dei soggetti di cui all'art. 3,** definisce i contenuti di ingresso nelle unità di offerta sociosanitarie accreditate, anche mediante l'adozione di schemi tipo.

Distinti saluti

Fulvio Santagostini  
Presidente LEDHA