

Dopo di Noi, un aggiornamento a due anni dalla legge 112

Claudio Castegnaro, Eleonora Gnan, | 30 ottobre 2018

Alcuni dati sulla disabilità

Secondo gli ultimi [dati Istat](#), in Italia le persone con disabilità sono circa 3,2 milioni di cui 1 milione e 800 mila considerate disabili gravi. Nel calcolare la stima dei potenziali beneficiari delle misure previste dalla [legge 112/2016](#) – ossia le persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, e prive del sostegno familiare – l'Istat ha incluso soltanto i disabili gravi con meno di 65 anni che vivono soli (38 mila) e quelli che vivono con i genitori anziani (89 mila), per un totale di circa 127 mila persone.

Istat ha inoltre stimato che due terzi delle persone con disabilità grave potrebbe sopravvivere a tutti i familiari (genitori e fratelli) nell'arco dei prossimi cinque anni. Per avere un'idea delle risorse in gioco, possiamo suddividere le risorse finanziarie nazionali previste per il triennio 2016-18 (184,4 milioni di euro) per un numero di beneficiari così ristretto (12.600 persone): così facendo sarebbe possibile erogare un contributo medio di oltre 14.000€ per ogni progetto individuale di vita, esaurendo tuttavia completamente la disponibilità del Fondo nazionale. Tale cifra potrebbe effettivamente sostenere dei progetti individuali di vita. Si noti che Regione Puglia ha disposto un contributo con massimale più alto (20.000€), a scalare nel corso del tempo. Come abbiamo osservato, il Fondo costituisce un "volano" di risorse che deve necessariamente allargarsi per poter sostenere un progetto individuale di vita con prospettiva di medio-lungo termine.

Il lato dell'offerta di servizi e interventi per la disabilità, così come l'ammontare della spesa sociale dei Comuni, presentano forti squilibri a livello territoriale. Si veda l'articolo di Laura Pelliccia [Il welfare nei conti pubblici](#) pubblicato su questo sito. Ai fini della nostra analisi è rilevante considerare l'offerta di strutture residenziali presenti sul territorio nazionale. L'Istat ha rilevato che oltre il 76% delle strutture che accolgono persone con disabilità sono strutture – pubbliche o private – di tipo sociosanitario, finanziate dallo Stato per la quota di assistenza di natura più strettamente sanitaria e dal welfare locale per quella di natura sociale. La maggior parte delle strutture residenziali è di carattere comunitario, di dimensioni di norma superiori ai 10 posti, caratterizzate dalla presenza di operatori assistenziali e sociosanitari. Soltanto il 9,6% delle strutture residenziali è invece di tipo familiare: complessi di piccole dimensioni che offrono contesti di vita simili a quelli della famiglia e che favoriscono l'integrazione e lo sviluppo di rapporti sociali tra le persone, come i modelli di coabitazione e cohousing. Tra il 2010 e il 2014, in seguito ad una riduzione di posti nelle strutture residenziali "classiche", l'Istat ha evidenziato un aumento consistente – seppur in modo frammentato sul territorio – della presenza di strutture di tipo familiare, che la stessa Legge 112/2016 mira a promuovere. L'art. 3 del DM 23/11/2016 afferma che le soluzioni alloggiative per le persone con disabilità grave prive del sostegno familiare devono presentare "caratteristiche di abitazioni, inclusa l'abitazione di origine, o gruppi-appartamento o soluzioni di cohousing che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare, ai sensi dell'art. 4 della Legge 112/2016".

Dopo di noi: le novità intervenute

L'evoluzione del sistema di offerta e della relativa sostenibilità sul piano economico-finanziario ha spinto le regioni, con velocità diverse, a normare affinché la legge 112 potesse essere implementata sui territori. A distanza di quasi 2 anni dal decreto attuativo, sono stati approvati i singoli Programmi attuativi e Linee di indirizzo regionali, assegnate ed erogate le risorse finanziarie alle regioni per gli anni 2016 e 2017, previste le risorse a regime del Fondo nazionale nel bilancio pluriennale dello Stato, emanati i primi bandi territoriali. Si è affacciato sul panorama nazionale il progetto *Officina Dopo Noi*, promosso da un Comitato di cui fa parte la senatrice Parente, che si prefigge di accompagnare il cambiamento partendo dai diretti beneficiari delle misure.

Sul piano delle risorse è stato approvato in estate il Decreto legislativo 3 agosto 2018 n. 105, correttivo del Codice del Terzo Settore, con il quale si prevedono aliquote rilevanti di deducibilità/detraibilità delle devoluzioni per il Dopo di Noi. Sul tavolo della Conferenza Stato Regioni è arrivato tuttavia il taglio di 10 milioni di euro nel riparto 2018-19 del Fondo nazionale, disposto dalla Legge di Bilancio 2018. La Camera dei Deputati ha così approvato il 18 settembre 2018 un Ordine del Giorno (A.C. 851-A) per il tempestivo ripristino del Fondo.

Si sono tenuti incontri tra la componente sociale e il Governo, utili per riportare attenzione sul tema della valutazione di impatto delle politiche, compresa quella per il Durante e Dopo di Noi, come sottolineato da Fish e Fand nell'incontro del 14 settembre 2018 con il Presidente del Consiglio e il Sottosegretario Zoccano.

Alla luce di un parere del Consiglio di Stato, interpellato dall'Autorità Garante Anti Corruzione, si sono evidenziati caveat sulle possibilità di coprogettare con gli Enti del Terzo Settore, una modalità collaborativa che offre peculiari potenzialità per costruire progetti di vita inclusivi per le persone con disabilità. Su coprogettazione e cogestione Welforum ha pubblicato articoli, tra gli altri, di [Gianfranco Marocchi e Ugo De Ambrogio](#).

Approfondimento su alcune Regioni

Al fine di ricostruire un quadro aggiornato relativo all'attuazione della legge 112 a livello regionale, riprendiamo l'analisi effettuata nel [contributo pubblicato nel dicembre 2017](#) su nove Regioni campione: Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Campania e Puglia. In questo sede ci concentriamo sulla ripartizione delle risorse finanziarie attribuite dal Fondo nazionale alle Regioni, e in particolar modo sulle quote destinate agli interventi per gli **anni 2017 e 2018**. È possibile scaricare le schede di sintesi dei Programmi attuativi di [Marche](#) ed [Emilia-Romagna](#), aggiornate in seguito alla più recente normativa regionale (rispettivamente DGR 1413/2017 e DGR 257/2018). Per le restanti Regioni rimandiamo alle schede inserite nel primo articolo.

Nella Tabella 1 è riportata la ripartizione delle quote di risorse a valere sul Fondo nazionale per il triennio 2016-2018. Le modalità di riparto sono calcolate sulla base della quota di popolazione regionale nella fascia d'età 18-64 anni, secondo i più recenti dati Istat sulla popolazione residente. Mentre la ripartizione dei fondi 2016 e 2017 era contenuta nei singoli Programmi attuativi regionali, i fondi per l'anno 2018 sono stati resi noti mediante [schema di Decreto Interministeriale](#).


Tabella 1 - Riparto risorse Fondo nazionale Dopo di Noi, Regioni campione, anni 2016-2018

| | 2016 | 2017 | 2018 | Totale |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| Campania | 9.090.000 | 3.868.300 | 5.183.031 | 18.141.331 |
| Emilia-Romagna | 6.570.000 | 2.800.000 | 3.754.178 | 13.124.178 |
| Friuli Venezia Giulia | 1.800.000 | 770.000 | 1.012.153 | 3.582.153 |
| Lazio | 9.090.000 | 3.868.300 | 5.160.755 | 18.119.055 |
| Lombardia | 15.030.000 | 6.396.100 | 8.568.022 | 29.994.122 |
| Marche | 2.340.000 | 995.800 | 1.293.114 | 4.628.914 |
| Piemonte | 6.480.000 | 2.757.600 | 3.669.113 | 12.906.713 |
| Puglia | 2.610.000 | 2.642.700 | 3.523.484 | 8.776.184 |
| Toscana | 5.490.000 | 2.336.300 | 3.126.995 | 10.953.295 |

Fonte: Ministero del Lavoro e Politiche Sociali. [Si segnala che le quote relative all'anno 2018 sono state successivamente rimodulate in sede di Conferenza Unificata.](#)

Vista l'autonomia riconosciuta alle Regioni nella gestione e ripartizione delle risorse tra le cinque tipologie di interventi previste dal Decreto attuativo[^{note}]Le tipologie di interventi previste dal Decreto interministeriale 23 novembre 2016 (art. 3) sono le seguenti: 1) percorsi di accompagnamento per l'uscita della persona disabile dal nucleo familiare di origine o per la de-istituzionalizzazione; 2) interventi di supporto alla domiciliarità; 3) programmi di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile; 4) interventi di realizzazione di innovative soluzioni alloggiative; 5) interventi di permanenza temporanea in soluzioni abitative extra familiari.[/^{note}], il quadro rilevato si presenta eterogeneo (Figura 1). Relativamente all'anno 2017, si nota che tra gli interventi maggiormente promossi vi sono quelli "gestionali", ossia percorsi di accompagnamento per l'uscita della persona disabile dal nucleo familiare di origine o per la de-istituzionalizzazione, e di supporto alla domiciliarità. Il Lazio dedica infatti il 60% delle risorse alla de-istituzionalizzazione mentre la Campania focalizza i suoi finanziamenti solamente sui due interventi di tipo gestionale (Figura 2). Si segnala inoltre che Piemonte e Toscana non hanno destinato risorse, per il 2017, ad interventi cosiddetti "strutturali" di realizzazione di soluzioni alloggiative innovative.

Figura 1 - Riparto risorse del Fondo nazionale Dopo di Noi, 7 Regioni campione, anno 2017



Leggendo i dati, il caso dell'Emilia-Romagna (Figura 3) può apparire singolare in quanto per l'anno 2017 è previsto di destinare agli interventi strutturali la totalità delle risorse. In realtà questa scelta si inserisce all'interno del più ampio disegno di programmazione complessiva effettuata dalla Regione sui tre esercizi finanziari. Mentre per l'anno 2016 le risorse sono state ripartite tra interventi strutturali e interventi assistenziali e socio-educativi, per l'anno 2017 la DGR 733/2017 ha prescritto che l'assegnazione delle risorse, interamente destinate agli interventi strutturali, avvenga mediante bando regionale e attraverso il coinvolgimento dei livelli di programmazione territoriale, con l'obiettivo di "favorire la realizzazione di almeno una soluzione alloggiativa di carattere innovativo per ogni ambito provinciale".

Figura 3 - Riparto risorse Fondo nazionale Dopo di Noi, Regione Emilia-Romagna, anno 2017