

Il complicato quadro delle politiche a favore delle persone con disabilità

Alfredo Ferrante, | 04 settembre 2020

I recenti interventi del Governo, nel quadro delle iniziative di contrasto alla pandemia da Covid-19 e ai suoi perniciosi effetti sociali ed economici, hanno interessato anche il mondo della disabilità. Con il **"Decreto Rilancio"** sono state ad esempio [aumentate le risorse](#) del Fondo per le non autosufficienze, portato a 661 milioni di euro, una parte dei quali va a costituire un fondino per la vita indipendente, e del Fondo per il "Dopo di noi", che arriva a 78 milioni. È stato, inoltre, istituito il "Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità" (che si va ad aggiungere al già esistente fondo di sostegno ai *caregiver*) e viene dato avvio al Reddito di Emergenza (REM), destinato ai nuclei familiari in condizioni di necessità economica in conseguenza dell'emergenza epidemiologica, compatibile con la presenza di componenti titolari dell'assegno ordinario di invalidità. Insomma, uno sforzo notevole che, come ha evidenziato in una [nota](#) l'Ufficio di Palazzo Chigi che si occupa delle politiche a favore delle persone con disabilità, ha capitalizzato complessivamente circa 805 milioni di euro. Al netto dell'evidente importanza di tali provvedimenti, ci sono alcuni aspetti che, alzando lo sguardo verso un quadro generale più ampio, necessitano di analisi.

Il primo attiene al **proliferare di fondi** dedicati alla disabilità che, di fatto, contribuiscono a settorializzare un quadro d'azione che dovrebbe, invece, puntare alla coerenza e alla piena interdipendenza degli interventi. La parcellizzazione in compartimenti, seppure con ormai stabili iniezioni monetarie, rischia di mettere in ombra, infatti, un approccio *mainstreaming* e trasversale che attiene alle politiche a favore delle persone con disabilità, che devono far leva, in maniera interconnessa, sui diversi "spezzoni" della vita quotidiana (dalla scuola, al lavoro, alla partecipazione sociale e politica) che mirino, tutti, alla finalità della piena inclusione nelle società. Il secondo aspetto investe il fatto che in materia di politiche sociali vige in Italia un federalismo di fatto, con la programmazione degli interventi costituzionalmente riservata alle regioni e l'istituzione dei livelli essenziali delle prestazioni rimessi in capo allo Stato. In assenza della puntuale definizione di questi ultimi, **la gestione dei fondi nazionali a riparto è oggetto di contrattazione con le regioni**, che li utilizzano secondo l'accordo con lo Stato e le esigenze e i bisogni a livello regionale e locale. Si tratta di uno snodo fondamentale: gestire e ripartire una pluralità di fondi spalmati su diciannove diversi sistemi regionali, con norme, prassi e sistemi informativi propri (non partecipano all'esercizio Trento e Bolzano), rende assai complicato attuare appieno quello che dovrebbe essere il compito fondamentale del livello nazionale, ovvero monitorare l'utilizzo delle risorse, **valutarne l'efficacia in termini immediati e di impatto** e intervenire, conseguentemente, sulle politiche di welfare sociale per aggiustare il tiro.

Questo elementare ciclo virtuoso soffre di impedimenti diversi: l'analisi spesso di natura formale e cartolare degli interventi e delle politiche portati avanti dalle regioni, la mancanza di figure con competenze specifiche nel campo della valutazione, la forte richiesta in termini di tempo e risorse del processo che si infrange contro le altre, giornaliere incombenze degli uffici. Inutile evidenziare che l'esercizio riveste particolare utilità sia a monte, per il decisore politico avveduto (nazionale o regionale) che può godere degli elementi informativi utili a intervenire in sede politica e legislativa, sia a valle, per gli effetti delle politiche sui destinatari. Al netto dei molti passi avanti compiuti negli ultimi dieci e più anni (si pensi all'evoluzione dinamica delle finalità del fondo non autosufficienze e alla adozione del [Piano nazionale per la non autosufficienza](#) nel 2019) e della attesa, recente istituzione di un Ufficio autonomo in materia di politiche a favore delle persone con disabilità a Palazzo Chigi con funzioni generali di coordinamento e a diretto servizio del Presidente del Consiglio dei ministri, **il quadro generale sembra ancora poco ritagliato sulla prospettiva di sistema** tesa all'obiettivo della piena inclusione delle persone con disabilità e troppo chino sui singoli interventi settoriali, tra i quali si fatica a cogliere un'effettiva interconnessione. Incide, su questo grave deficit, la naturale ritrosia delle amministrazioni a cedere pezzi di sovranità e la correlata spinta delle autorità politiche a intestarsi iniziative e relative bandierine, magari a scapito di una seria, previa analisi di fattibilità.

Una criticità alla quale solo parzialmente è riuscita ad ovviare l'ormai decennale attività dell'[Osservatorio nazionale](#) sulla condizione delle persone con disabilità che, a fronte dell'adozione di ben due piani d'azione nazionali (2013 e 2017), ha

sofferto della spinta centrifuga dei diversi attori pubblici che ne fanno parte. L'attenzione alle somme a disposizione per gli interventi a favore delle persone con disabilità non deve far dimenticare, in altre parole, che l'opportuno e necessario incremento dei fondi e l'indicazione di nuove, corrispondenti finalità: a) non obbligatoriamente si inseriscono in una programmazione condivisa che tenga conto di un approccio olistico e interistituzionale al tema, b) non sempre comportano un'analisi di impatto della regolamentazione *ex ante* ed *ex post* e c) **non coincidono, necessariamente, con un aumento dell'articolazione e della qualità dei servizi** a favore dei destinatari ultimi, soprattutto in un quadro territorialmente frastagliato dove la spesa sociale *pro capite* oscilla drammaticamente fra il nord e il sud del Paese. Con particolare riferimento a quest'ultimo punto, la rivendicazione della politica a stanziare somme, magari allocate su una pluralità di tavoli, è sembrata negli anni rispondere a pur giuste sollecitazioni e alle necessità del momento contingente, ma senza contare su solide basi conoscitive o prospettive di cambiamento del sistema, che storicamente ha visto la prevalenza dell'erogazione monetaria a scapito dello sviluppo di servizi.

Come recita l'introduzione del [secondo Programma d'Azione biennale in materia di disabilità](#), elaborato dall'Osservatorio nazionale e adottato con D.P.R. 12 ottobre 2017, "garanzia di successo per il Programma d'Azione, dunque, non può che essere il lavoro di riduzione delle disuguaglianze territoriali che tanto incidono sulle opportunità di vita delle persone con disabilità e che, troppo spesso sono state invocate come ragione per ritardare, se non evitare, innovazione e cambiamento nel sistema di riconoscimento della disabilità, nell'organizzazione dei servizi in generale, nella realizzazione di politiche pienamente rispettose dei diritti delle persone con disabilità". Ecco perché quanto messo a disposizione da Roma dovrebbe avere, in una relazione dialettica con le regioni, titolari della funzione di programmazione, e con i Comuni, enti erogatori dei servizi, **una preminente funzione di leva di cambiamento sistemico e di omogeneizzazione dei servizi stessi**, al fine di contrastare quelle disuguaglianze territoriali che conducono a inaccettabili disparità nelle opportunità per le persone con disabilità. Una leva che, certamente, sarà tanto più incisiva quanto più sarà attraente il tesoretto messo a disposizione.

Si tratta, tuttavia, di un'azione che non comporta, di per sé, una correlazione diretta coi risultati desiderati, ma che richiede una costante attività di co-gestione con i livelli subnazionali, su base di leale collaborazione, che veda, da parte dell'Amministrazione centrale, un'azione strutturale di analisi e monitoraggio delle politiche che, anche sulla base delle indicazioni che provengano dalla riflessione dell'Osservatorio nazionale, sede naturale di interlocuzione fra tutti gli attori e *stakeholder* del settore, guidi e imprima impulso agli interventi in materia. Perché il meccanismo funzioni, quindi, non è sufficiente provvedere a incrementare gli stanziamenti che portino, magari, a scelte di natura prevalentemente additiva o riparativa, ma che le scelte politiche, a tutti i livelli di governo, siano partecipate e sostenute da una solida azione di analisi dal centro. **Altro fattore trasformativo resta, naturalmente, l'indispensabile *commitment* politico**: da questo punto di vista, aver ricondotto, grazie al Decreto Legge n. 86 del 2018, la titolarità del coordinamento nazionale e la Presidenza dell'Osservatorio in capo alla figura del Presidente del Consiglio potrebbe certamente consolidare quelle condizioni politico-istituzionali necessarie a dar corpo trasversale agli interventi legislativi e di politiche che richiede la prospettiva della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 2006. In un clima reso complicato dall'emergenza epidemiologica, le carte sono sul tavolo: la partita entra ora nel vivo e sarà, senza dubbio, impegnativa.

L'articolo è uscito il [20 luglio 2020 su Linkiesta](#).