Dopo di Noi: cosa hanno programmato le regioni

Claudio Castegnaro, Eleonora Gnan, | 19 dicembre 2017

Le disposizioni in tema Dopo di Noi per il supporto alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare sono disciplinate dalla Legge n. 112 del 22 giugno 2016, divenuta attuativa con il Decreto Ministeriale del 23 novembre 2016[note]Si veda in questo sito l'articolo di Claudio Castegnaro Disabilità grave, Dopo di Noi e attuazione legge 112/2016 .[/note]. Tale normativa, pur offrendo specifici indirizzi e linee guida, lascia alle regioni un certo grado di autonomia e flessibilità nella realizzazione dei singoli programmi attuativi, pensati e ragionati in relazione alle peculiarità e alle esigenze considerate primarie all'interno dei diversi contesti regionali. Come ricordato nella Prima Relazione sullo stato di attuazione della legge 112/2016, appena resa disponibile dal Ministero[note]La Relazione al Parlamento è scaricabile dal sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.[/note], dal punto di vista legislativo e della programmazione la materia è di competenza esclusiva regionale – fatta salva la definizione dei livelli essenziali che rimane in capo allo Stato – mentre la gestione è affidata ai comuni, eventualmente in forma associata a livello di ambiti territoriali.

Per ricostruire uno spaccato , abbiamo scelto di prendere a campione nove regioni, otto a statuto ordinario e una a statuto speciale, cercando di coprire il territorio nazionale: Piemonte, Lombardia, Friuli Venezia Giulia[note]La nostra attenzione sul Friuli Venezia Giulia è motivata dall'interesse a evidenziare l'eventuale integrazione delle misure attivabili con il Fondo per l'Autonomia Possibile.[/note], Emilia-Romagna, Toscana, Marche, Lazio, Campania e Puglia. A tale scopo, è stata condotta un'analisi approfondita delle DGR contenenti i Programmi attuativi regionali approvati, a partire dalle quali sono poi state realizzate delle schede di sintesi scaricabili in calce all'articolo. Nell'analisi trasversale si è poi tenuto conto di una serie di variabili esplicative delle scelte effettuate a livello regionale: l'identificazione dei criteri di priorità con i quali rispondere alle domande dei potenziali beneficiari e di una loro stima quantitativa; l'individuazione delle commissioni di valutazione multidimensionale e degli strumenti da utilizzare; la ripartizione funzionale delle risorse finanziare attribuite dal Fondo nazionale e l'eventuale integrazione con altre misure ed interventi; la previsione del budget di progetto; il coinvolgimento delle associazioni di persone con disabilità e dei loro familiari; il monitoraggio degli interventi.

I potenziali beneficiari

I beneficiari del Fondo per il Dopo di Noi sono le persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, individuate secondo i criteri esposti nel Decreto Ministeriale all'art. 4[note]L'accesso alle misure è prioritariamente garantito alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare che, in esito alla valutazione multidimensionale, necessitano con maggiore urgenza degli interventi. Nel valutare l'urgenza si tiene conto delle limitazioni dell'autonomia, dei sostegni che la famiglia è in grado di fornire, della condizione abitativa ed ambientale, nonché delle condizioni economiche della persona con disabilità e della sua famiglia. È garantita una priorità di accesso a persone con disabilità grave mancanti di entrambi i genitori, del tutto prive di risorse economiche reddituali e patrimoniali; persone con disabilità grave i cui genitori, per ragioni connesse in particolare all'età o alla propria condizione di disabilità, non sono più nella condizione di garantire loro il sostegno genitoriale necessario a una vita dignitosa; persone con disabilità grave inserite in strutture residenziali dalle caratteristiche molto lontane da quelle che riproducono le condizioni abitative e relazionali della casa familiare.[/note]. In relazione all'identificazione dei beneficiari, di cui solo la Lombardia ha dato una **stima**[note]La Lombardia ha stimato circa 3.600 potenziali beneficiari utilizzando i flussi del Sistema Informativo Socio-Sanitario.[/note], alcune delle regioni prese in considerazione hanno aggiunto all'interno dei loro Programmi attuativi delle ulteriori specifiche. L'Emilia-Romagna prevede il coinvolgimento anche di quelle persone che, pur non rientrando nei criteri di priorità, rendono disponibili per sé o per altri la propria abitazione e le risorse economiche atte a realizzare il progetto di vita autonoma. La Toscana impone che i beneficiari siano persone già in carico ai servizi socio-assistenziali o sanitari. Il Lazio ammette tra i beneficiari anche quelle persone inserite in un contesto di residenzialità extra familiare, le cui caratteristiche costituiscono un ostacolo all'attuazione del progetto personalizzato. La Puglia aggiunge tra i criteri di selezione dei beneficiali la condizione abitativa, l'ISEE ristretto e l'ISEE familiare[note]L'ISEE familiare è applicato solo in caso di un numero di domande superiore a quelle che possono trovare copertura sulla dotazione finanziaria disponibile.[/note].

La valutazione multidimensionale

La valutazione multidimensionale dei potenziali beneficiari è effettuata da equipe multiprofessionali che, secondo l'art. 2 del DM, devono essere regolamentate dalle regioni *senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*. Per rispondere a tale compito, la maggior parte delle regioni prese in considerazione hanno fatto ricorso alle équipe (UVM, UMVD, UMEA e UVI) già attive nei singoli territori. Le equipe multiprofessionali operano mediante i principi della **valutazione bio-psico-sociale** e in coerenza con il sistema di classificazione ICF[note]Classificazione internazionale del funzionamento, della disabilità e della salute.[/note]. Anche nell'individuazione degli strumenti di valutazione è stato lasciato alle regioni un certo grado di flessibilità. La Lombardia ha previsto l'integrazione del sistema di classificazione internazionale con le scale ADL e IADL, la scheda SIDi e i sistemi volti alla valutazione dei domini relativi alla qualità della vita. In Friuli Venezia Giulia è di prassi comune l'utilizzo della Valgraf, sperimentazione estesa dell'ICF, ed è in preparazione un nuovo strumento condiviso di valutazione rivolto alle sole persone disabili. Invece, Lazio, Campania e Puglia ricorrono alla scheda SVaMDi, strumento che permette una lettura combinata dei fattori che interagiscono nel determinare il funzionamento dell'individuo.

Le risorse in gioco

Le risorse del Fondo per il Dopo di Noi sono ripartire tra le regioni in relazione alla quota di popolazione nella classe di età 18-64, e in modo ragionato per il triennio 2016-2018[note]Le risorse per il 2016 e il 2017 sono state già assegnate alle regioni.[/note]. Le **tipologie di interventi** previste dal DM sono cinque:

- percorsi di accompagnamento per l'uscita della persona disabile dal nucleo familiare di origine o per la de-istituzionalizzazione;
- interventi di supporto alla domiciliarità;
- programmi di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile;
- interventi di realizzazione di innovative soluzioni alloggiative;
- interventi di permanenza temporanea in soluzioni abitative extra familiari.

Le regioni godono di piena autonomia sia per quanto riguarda l'individuazione di nuove tipologie di interventi da attuare sia per la gestione e la ripartizione delle risorse, come è possibile vedere dai grafici che seguono, elaborati per i finanziamenti relativi all'anno 2016.

Sei regioni su nove si sono sostanzialmente basate sulla rosa di interventi proposte dal DM, attribuendo diverso "peso" alle diverse tipologie. Si veda in particolare la Regione Marche che focalizza i finanziamenti su due campi di azione (figura 1).

Figura 1



Figura 3



La normativa nazionale prevede che gli interventi e le prestazioni a valere sul Fondo Dopo di Noi possono essere integrate con risorse regionali, locali o di soggetti terzi: le regioni hanno quindi la facoltà di destinare dei **fondi aggiuntivi** rispetto a quelli erogati a livello nazionale. Nel nostro campione solo l'Emilia-Romagna ha stabilito questa possibilità. Al contrario, le altre regioni prese in considerazione hanno previsto l'**integrazione delle risorse** per il Dopo di Noi con le risorse nazionali (Fondo Nazionale per la Non Autosufficienza e Fondo Nazionale per le Politiche Sociali) e quelle regionali già destinate al sostegno degli interventi sociali e sanitari a favore delle persone con disabilità (Fondo Regionale Non Autosufficienza e progetti di Vita Indipendente). La Lombardia prevede il ricorso alle risorse previste dal Fondo Sociale Europeo, in particolar modo per le

misure B1, B2 e Reddito di autonomia. Singolare è il caso della Puglia che, per la realizzazione degli interventi volti all'accrescimento dell'autonomia e al raggiungimento di una migliore gestione della vita quotidiana, fa riferimento puntuale all'integrazione con le risorse aggiuntive previste dall'azione 9.2.1 dell'Accordo di Partenariato Italia-UE 2014-2020 (azione 9.4 del POR Puglia 2014-2020) e con quelle finalizzate a favorire l'inclusione sociale attiva (Reddito di Dignità) e a finanziare i progetti di Vita Indipendente.

Il budget di progetto

I progetti personalizzati attivabili con le risorse a valere sul Fondo per il Dopo di Noi contengono il budget di progetto, citato in tutti i Programmi attuativi regionali e inteso quale insieme di risorse umane, economiche e strumentali atte a garantire la piena fruibilità dei sostegni previsti. A tal proposito, il Lazio sottolinea come tali risorse debbano essere rese disponibili da parte delle istituzioni sociali e sanitarie, degli utenti, del terzo settore, dell'associazionismo e della comunità locale. Il Piemonte prevede l'integrazione delle misure della Legge 112/2016 con l'attivazione dei Percorsi di Attivazione Sociale Sostenibile, con l'obiettivo di favorire l'inclusione sociale delle persone disabili e delle loro famiglie attraverso inserimenti lavorativi, gruppi di sostegno per genitori o fratelli, e forme di mutuo aiuto. La presenza o meno di **massimali** erogativi all'interno dei Programmi attuativi regionali è variabile a seconda della tipologia degli interventi e delle modalità di erogazione delle risorse (Lombardia) e della classe di età della popolazione destinataria (Toscana). Solo la Puglia prevede dei massimali erogativi per il budget di progetto, compreso tra 10.000 e 20.000 euro all'anno con una progressione decrescente nel tempo.

Il coinvolgimento dell'associazionismo e delle comunità locali

L'art. 6 del DM introduce un importante elemento di novità nella programmazione e nell'attuazione degli interventi da parte delle regioni: il coinvolgimento delle organizzazioni e delle associazioni di rappresentanza delle persone con disabilità e delle loro famiglie. Tale necessità è stata richiamata in tutti i Programmi attuativi regionali presi in considerazione. La Lombardia prevede il coinvolgimento delle associazioni al momento della condivisione delle Linee guida elaborate dagli ambiti territoriali, la Toscana all'interno del Gruppo di monitoraggio costituito a verifica della qualità degli interventi attivati. Una grande enfasi sul tema è posta da Emilia-Romagna, Piemonte e Lazio. La prima, oltre all'invito a tenere in considerazione le buone pratiche già presenti sul territorio, ha stipulato un protocollo di intesa con FISH e FAND finalizzato a favorire la partecipazione delle due Federazioni alla programmazione regionale. Il Piemonte ha condiviso gli indirizzi di programmazione con le associazioni che operano a favore delle persone con disabilità rappresentative a livello regionale in un apposito incontro, facendo riferimento esplicito alla necessità di costruire percorsi partecipati con le famiglie e le associazioni che le rappresentano. Infine il Lazio, ponendo particolare attenzione ai temi della co-progettazione e della partecipazione, prevede la stesura di un **Patto di cittadinanza** tra cittadini disabili, famiglie, istituzioni pubbliche, soggetti privati profit e non profit.

Monitoraggio e valutazione

Un ultimo elemento tenuto in considerazione nella lettura trasversale dei Programmi attuativi regionali è il monitoraggio e la valutazione degli interventi sostenuti con il Fondo per il Dopo di Noi. Segnaliamo in particolare la Regione Lazio, che ha previsto l'istituzione di una Cabina di regia finalizzata all'armonizzazione degli interventi destinati alle persone con disabilità e alla misurazione dell'**impatto sociale** degli stessi, e la Toscana che, al fine di verificare la **qualità degli interventi** e l'identificazione di **buone pratiche** riproducibili sul territorio, ha previsto l'attivazione di un Gruppo di monitoraggio composto da rappresentanti regionali, enti territoriali e associazioni delle persone con disabilità.

Il tema del durante e dopo di noi è complesso e le prospettive di intervento, anche secondo una logica di welfare generativo, lasciano prevedere una più ampia mobilitazione delle persone direttamente coinvolte e di un complesso di attori che va ben

oltre il settore pubblico dei servizi. Un ingaggio di risorse professionali, patrimoniali e finanziarie che chiamano in causa figure e soggetti terzi, ad esempio gli amministratori di sostegno e le Fondazioni, capaci di accompagnare le persone e le famiglie a veder tutelati i propri diritti, ma anche i progetti individuali sui quali la stessa legge 112 è imperniata. L'attenzione va rivolta ora al livello comunale o di ambito in quanto sono stati promulgati i relativi bandi. Ben comprendiamo le attese riposte nell'attuazione di questa fondamentale normativa ed è per questo che la redazione di welforum.it ne seguirà da vicino i futuri sviluppi.

Scarica qui in formato PDF le schede informative di sintesi con i riferimenti alle DGR.

Regione Piemonte
Regione Lombardia
Regione Friuli Venezia Giulia
Regione Toscana
Regione Emilia-Romagna
Regione Marche
Regione Lazio
Regione Campania
Regione Puglia