Dopo di Noi e legge 112/2016

Tra ritardi e difficoltà attuative: alcuni commenti alla Relazione della Corte dei Conti (2022)

Eleonora Gnan, Claudio Castegnaro, | 02 marzo 2023

La Corte di Conti si è recentemente pronunciata sull'applicazione della legge 112/2016, meglio conosciuta come "Legge sul Dopo di Noi", mediante la diffusione di una Relazione – approvata con la Delibera n. 55/2022/G – relativa all'attuazione delle misure volte all'autonomia e alla piena inclusione sociale delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare. Ne emerge un quadro complessivo, a partire dallo scarto tra risorse finanziarie stanziate e risorse rese disponibili, caratterizzato da differenziazioni a livello regionale e rilevanti spazi di azione sui quali la Corte ha espresso puntuali raccomandazioni rivolte ai soggetti istituzionali.

Vediamo di seguito i punti salienti dell'analisi.

Le risorse

Ammontano a quasi 466 milioni di euro le risorse finanziarie complessivamente destinate al Fondo per il Dopo di Noi, dal 2016 ad oggi. È importante evidenziare fin da subito come la quantificazione di tali risorse non risulti legata a una previa valutazione del bisogno, ma come l'attribuzione a livello regionale sia stata calcolata a partire dalla quota di popolazione residente nella fascia 18-64 anni. Tale criterio, previsto in via sperimentale per il 2016, è tuttora in uso e risulta – come la Corte dei Conti ben evidenzia – del tutto inadeguato a quantificare il fabbisogno di ciascun territorio.

Un'ulteriore doverosa premessa riguarda l'impegno delle Regioni a dar conto dell'effettivo utilizzo delle risorse del Fondo, in quanto l'erogazione delle stesse deve essere preceduta dall'avvenuta "*rendicontazione sull'effettiva attribuzione ai beneficiari delle risorse trasferite del secondo anno precedente l'erogazione medesima*" (DM 23 novembre 2016) e l'erogazione di ciascuna annualità è condizionata alla "*rendicontazione sugli utilizzi delle risorse ripartite nel secondo anno precedente*" (DPCM 21 novembre 2019; DM 7 dicembre 2021). Dal 2021, inoltre, l'erogazione delle risorse risulta condizionata alla rendicontazione dell'effettivo utilizzo di almeno il 75%, su base regionale, delle risorse del secondo anno precedente.

La Corte dei Conti evidenzia una forte eterogeneità a livello regionale e consistenti ritardi nell'assolvimento dell'obbligo rendicontativo, fermo al 2018. In particolare, emerge come solo sei Regioni – Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana e Piemonte – abbiano ricevuto tutte le risorse assegnate – relativamente alle annualità 2016-2019 - mentre le altre abbiano riscosso solo una parte delle quote spettanti. Ad oggi, **dei 466 milioni di euro stanziati** per l'autonomia e l'inclusione delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, **solo 240 milioni sono stati effettivamente trasferiti alle Regioni**. Nello specifico, la mancata rendicontazione delle risorse ricevute a valere sulle quote del 2017 non ha permesso a Calabria e Molise di riscuotere le risorse a valere sul riparto 2019; mentre 13 Regioni – Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto – non hanno ricevuto le risorse assegnate per il 2020 dal momento che la rendicontazione delle risorse 2018 risulta parziale o non trasmessa.

L'accumulo di ritardi e i casi di mancata rendicontazione testimoniano senz'altro consistenti difficoltà nella gestione delle risorse da parte delle Amministrazioni regionali, legate verosimilmente tanto all'onere proprio dell'attività di rendicontazione quanto alle procedure di impegno delle risorse finanziarie e al monitoraggio dei dati di competenza degli Ambiti Territoriali Sociali. Esse pongono due questioni critiche: da un lato, il destino delle risorse non rendicontate e, dall'altro, il blocco dell'erogazione delle risorse degli anni successivi con conseguenti limitazioni nell'attuazione di servizi ed interventi a beneficio delle persone con disabilità.

Una soluzione a questi nodi potrebbe derivare dal corretto utilizzo del Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIOSS) sul quale, solo recentemente, sono stati messi a disposizione delle Regioni e degli Ambiti Territoriali Sociali i moduli di programmazione e rendicontazione del Fondo Dopo di Noi, unitamente a quanto previsto per i fondi FNA e FNPS.

L'attuazione degli interventi

Nel novembre 2017 il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha presentato al Parlamento la Prima Relazione sullo stato di attuazione della Legge 112/2016, riferita al periodo 2016-2017, che presenta un quadro a livello nazionale e un approfondimento sui singoli programmi attuativi regionali, focalizzando l'attenzione sul piano finanziario.

Nel dicembre 2019 il Ministero ha pubblicato la Seconda Relazione illustrativa degli interventi concretamente messi in campo a livello regionale aggiornati al 31 dicembre 2018, dando conto in particolare dei beneficiari e delle soluzioni alloggiative realizzate. La fotografia restituita dalla Seconda Relazione conta 6.000 beneficiari, 380 nuove soluzioni alloggiative e 5.761 progetti personalizzati a valere sul Fondo per il Dopo di Noi, con una netta prevalenza di percorsi verso l'autonomia (74%).

Ad oggi, la Seconda Relazione costituisce la prima e ultima rappresentazione "ufficiale" degli interventi *ex lege* 112/2016 concretamente attuali a livello territoriale. Si tratta tuttavia di dati circoscritti e incompleti, dal momento che tale documento presenta in modo dettagliato una selezione di dati relativa a 12 Regioni[note]Abruzzo, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Toscana, Veneto.[/note] sulle 19 interessate alla rilevazione. Non è dunque ancora stato fornito un quadro completo a livello nazionale, né dell'utilizzo del Fondo né sul livello di garanzia dei diritti previsti dalla norma[note]Si veda l'articolo di Alceste Santuari, Il "dopo di noi" al vaglio della Corte dei Conti*,* pubblicato su *Welforum.it*[/note]. Mancano all'appello le Relazioni alle Camere che andavano prodotte dal Ministero, come previsto dall'art. 8, entro il mese di giugno degli anni 2020, 2021 e 2022.

A parziale completamento dei dati sopra esposti il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha trasmesso alla Corte, in sede istruttoria, le informazioni desunte dalle rendicontazioni ricevute e le rilevazioni effettuate a novembre 2021. Da tale lavoro emergono complessivamente 8.424 beneficiari, indirizzati per la maggior parte verso programmi di accrescimento dell'autonomia (37%) e percorsi programmati di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare (35%), seguiti da interventi di supporto alla domiciliarità in soluzioni alloggiative innovative (16%).

Il numero di beneficiari, rapportato alla stima Istat prodotta in fase di elaborazione della legge 112/2016 (127.000 persone), copre soltanto il 6,6% del target potenziale. Sul piano del reale utilizzo delle risorse finanziarie disponibili, per gli anni 2016-2022, il rapporto tra pagamenti effettivi e impegni di spesa si attesta complessivamente al 31%.

Le minori entrate

La legge 112/2016, agli articoli 5 e 6, ha previsto forme di agevolazione fiscale con l'obiettivo di facilitare le erogazioni da parte di soggetti privati, la stipula di polizze assicurative e la costituzione di *trust*, vincoli di destinazione e fondi speciali che perseguano come finalità esclusiva l'inclusione sociale, la cura e l'assistenza delle persone con disabilità grave. Dalla relazione della Corte dei Conti emerge come, contro una previsione di quasi 52 milioni di euro per il 2017 e 34 milioni di euro per quelli successivi, le minori entrate effettive - negli anni d'imposta 2016-2020 - ammontino a 7,4 milioni di euro. Si tratta di una cifra ben inferiore a quella stimata.

Risulta quindi interessante capire se le agevolazioni fiscali in questione sottendano una platea di potenziali beneficiari realmente più contenuta rispetto alle stime iniziali oppure se, come appare più verosimile pensare, tali agevolazioni rappresentino strumenti poco attrattivi per le famiglie. Secondo la Corte dei Conti, complice di tale "flop" sarebbe la mancanza di una strategia di informazione ed accompagnamento mirata, in grado di raggiungere in modo capillare i beneficiari supportandoli nella comprensione funzionamento e delle potenzialità di tali strumenti.

Riflessioni conclusive

A partire dal lavoro di raccolta e analisi dati effettuato dalla Corte dei Conti, vengono evidenziate alcune criticità e proposte di possibili strategie di fronteggiamento, riassumibili nei seguenti punti programmatici.

- **Un efficace sistema di monitoraggio:** necessario per descrivere l'attuazione a livello territoriale della legge 112/2016 ed evidenziare non solo gli aspetti finanziari ma soprattutto i risultati prodotti a livello dei singoli beneficiari. Per puntare questi obiettivi, occorre disporre di dati rilevati a livello disaggregato in modo omogeneo, continuo e tempestivo[note]Si veda l'articolo di Claudio Castegnaro ed Eleonora Gnan, Dopo di Noi e budget di progetto, pubblicato su *Welforum.*[/note]. I dati attualmente disponibili sono caratterizzati da una certa eterogeneità e genericità ed evidenziano la presenza di sistemi territoriali non sempre idonei a garantire una valutazione puntuale, in particolare in alcune Regioni. La mancanza di strumenti idonei ad arginare tempestivamente i ritardi e a superare le inadempienze delle Regioni non ha consentito di verificare che le risorse siano state interamente utilizzate per il fine al quale sono destinate e nei tempi programmati;
- **Il superamento dell'orizzonte temporale annuale**: l'orizzonte annuale dei finanziamenti genera tra le famiglie delle

persone con disabilità una certa diffidenza, dando l'impressione di un percorso poco solido, a rischio di interruzione per mancanza di risorse. Si evidenzia, invece, l'esigenza di una garanzia di continuità nel tempo sia dal punto di vista economico che di progetto di vita delle persone con disabilità. Allo stesso tempo, il superamento di tale orizzonte temporale potrebbe consentire a Regioni ed Ambiti Territoriali Sociali una più efficace programmazione finanziaria pluriennale;

- **L'ampliamento del perimetro dei beneficiari:** al fine di ovviare alle difficoltà di spesa delle risorse finanziarie disponili e di garantire un maggiore tasso di risposta ai bisogni, occorre sperimentare un allargamento del perimetro dei potenziali beneficiari del Fondo per il Dopo di Noi, andando incontro a esigenze, motivazioni e aspirazioni di giovani adulti che possono ancora contare su un sostegno familiare e ottenere proprio per questo maggiori effetti positivi in termini di autonomia e qualità di vita[note]*Ibidem*.[/note];
- **Un investimento sulla comunicazione e sulla formazione**: la scarsa conoscenza delle possibilità previste dalla legge sul Dopo di Noi genera difficoltà sia tra le famiglie, che poco sanno muoversi tra gli strumenti di protezione sociale e destinazione del patrimonio, sia tra i servizi e strutture che incontrano difficoltà nell'attivare le progettualità o nell'accedere ai finanziamenti. Come già sperimentato da alcune Regioni, un piano capillare di informazione, formazione e accompagnamento a persone con disabilità, famiglie, operatori della rete dei servizi e referenti associativi risulta quanto mai opportuno e auspicabile.