

Dopo di Noi in Lombardia: il nuovo Piano regionale 2023

A cura di Alice Melzi, Lombardia Sociale, | 17 luglio 2023

Welforum.it ha ripreso e adattato, in accordo con gli autori, il [contributo pubblicato su LombardiaSociale.it](#) il 20 giugno 2023

Con la [Deliberazione della Giunta Regionale n. 275/2023](#), la Lombardia ha adottato il nuovo *Piano regionale dopo di noi* che regola l'utilizzo delle risorse annualità 2022 ripartite dal Fondo nazionale per il Dopo di Noi. Si tratta di una cifra ingente, oltre 13 milioni di euro.

Gli esiti dell'attività di monitoraggio

Nella delibera sono presentati alcuni dati dell'attività di monitoraggio condotta dall'apposito Gruppo regionale -partecipato dagli Enti gestori e dalle Associazioni delle persone con disabilità - che mostrano un progressivo coinvolgimento dei potenziali destinatari delle misure.

Nel 2022 le persone con disabilità complessivamente prese in carico sono state 2.201, più che triplicate rispetto alla prima annualità di implementazione che ha coinvolto 704 persone. Sebbene i percorsi di accompagnamento all'autonomia restino la tipologia di sostegno più richiesta (77,6% del totale sostegni nel 2022), i dati pubblicati mostrano come a fine 2020 siano attive 91 esperienze di coabitazioni che accolgono circa 330 persone[[note](#)]Cfr. [questo articolo pubblicato su Vita](#)[/[note](#)], ovvero esperienze di effettivo distacco dalla famiglia di origine, che è poi il vero e unico obiettivo della L. 112: offrire un'alternativa di vita all'istituzionalizzazione alle persone con disabilità che necessitano di un forte sostegno.

Questo percorso è ancora molto lento, modesto dal punto di vista quantitativo, e determinato dal grado di attivazione delle istituzioni politiche e sociali dei singoli territori: abbiamo esperienze significative negli ambiti dove Comuni, associazioni ed enti del terzo settore si sono messi in gioco e, invece, numeri tendenti allo zero in quei territori meno fertili di iniziative e di attivazione a riguardo. Questa situazione diversificata mette in evidenza un importante limite della normativa: il rischio, in realtà, di non promuovere un'effettiva tutela del diritto di scegliere dove e con chi vivere ma di offrire "solo" un'opportunità, anche molto significativa, a chi è in grado di coglierla. Decisivo appare, oltre all'appartenenza territoriale, anche avere genitori giovani o comunque non troppo anziani, con un certo grado di intraprendenza e inseriti in qualche circuito relazionale, associativo e di terzo settore.

In questo contesto è arrivata la notizia della relazione della Corte dei Conti che ha inserito anche la Lombardia tra quei territori incapaci di spendere le risorse della L. 112. Tale notizia è stata successivamente parzialmente corretta e ridimensionata per via di un errore di ricezione della rendicontazione regionale da parte della Corte dei Conti, ma nella sostanza confermata. Regione Lombardia, infatti, è stata puntuale nel trasferimento delle risorse finanziarie alle Agenzie di Tutela della Salute e poi agli Ambiti e ai Comuni; tutte le risorse risultano tecnicamente "impegnate", ma una parte significativa non è ancora stata effettivamente spesa e quindi è rimasta nelle casse e nella disponibilità degli Ambiti/Comuni[[note](#)]La difficoltà di effettivo utilizzo delle risorse disponibili è stata messa in rilievo dall'analisi della Corte dei Conti approvata con Delibera n. 55/2022/G. Su questo sito si vedano gli articoli di [Alceste Santuari](#) e di [Eleonora Gnan e Claudio Castegnaro](#)[/[note](#)].

Gli obiettivi del nuovo programma regionale

Tenuto conto degli esiti dell'analisi dell'attività di monitoraggio del Gruppo regionale, il nuovo programma individua i seguenti principali obiettivi:

- consolidare prioritariamente le **esperienze di co-abitazione** avviate fino ad oggi;
- pervenire ad una progressiva infrastrutturazione del **Fondo Unico Disabilità** anche in coerenza con i cambiamenti introdotti dalla normativa nazionale[[note](#)]Il Piano regionale fa riferimento: i) alla Legge Delega 227/2021, in particolare

- rispetto ai temi della valutazione multidimensionale e del Progetto Individuale Personalizzato e Partecipato; ii) al PNRR con riferimento alla Linea di Investimento 1.2. Percorsi di Autonomia che investe sulla co-abitazione per prevenire l'istituzionalizzazione; iii) al Piano Triennale della non autosufficienza che include gli interventi a sostegno della coabitazione previsti dalla L. 112 tra gli obiettivi di servizio da perseguire per la definizione dei nuovi LEPS.[/note];
- migliorare i **criteri di assegnazione e utilizzo delle risorse** del Fondo Dopo di Noi;
 - avviare l'utilizzo delle risorse residue ancora non spese a beneficio di **progetti per persone ad altissima intensità di sostegno**: si tratta cioè di proseguire il percorso avviato con la [DGR 7429/2022](#) finalizzato alla riprogrammazione regionale delle risorse assegnate agli Ambiti ed ancora non utilizzate, per avviare esperienze di autonomia e di emancipazione di persone con disabilità con alto/altissimo bisogno di sostegno, in particolare con autismo, in genere esclusi dai progetti avviati fino ad ora. Per il momento attendiamo l'avvio dei tre progetti individuati a seguito di manifestazione di interesse indetta nel mese di gennaio che si realizzeranno presso l'ATS Milano (10 destinatari), l'ATS Pavia (5 destinatari) e l'ATS Val Padana (5 destinatari), il cui finanziamento mediante riassegnazione delle risorse è stato disciplinato dalla recente [DGR n. 424 del 6 giugno 2023](#);
 - accelerare l'**affermazione della co-abitazione come** proposta integrativa e aggiuntiva ai servizi residenziali.

Le risorse finanziarie

[Il DPCM del 21 dicembre 2022](#) di riparto alle Regioni delle risorse del Fondo Dopo di Noi per l'anno 2022, complessivamente pari a € 76.100.000 a livello nazionale, attribuisce alla Lombardia **€ 13.157.690**, di cui € 2.593.500 specificatamente destinate al conseguimento degli obiettivi di servizio[*note*]Gli obiettivi di servizio sono volti a rafforzare le azioni e i sostegni per le categorie di persone cui deve essere garantita priorità ai sensi dell'art. 4, c. 3 del Decreto Ministeriale 23 novembre 2016.[/note]. La DGR 275/2023 ripartisce agli Ambiti le risorse regionali come segue:

- € 4.368.000 destinati a garantire continuità alle residenzialità già attive, di cui € 2.593.500 specificatamente finalizzati al conseguimento degli obiettivi di servizio. Le assegnazioni destinate a Progetti in continuità con le annualità precedenti sono definite sulla base dei dati rendicontati al 31.12.2022;
- € 8.789.690 destinati all'attivazione di nuove progettualità. Le risorse saranno ripartite tra gli Ambiti in percentuale sulla base della popolazione residente 18-64 anni e destinate indicativamente per il 40% al sostegno di percorsi dell'autonomia, il 50% al sostegno della residenzialità, ivi compresi gli interventi infrastrutturali, il 10% per il pronto intervento/sollievo.

Le principali novità

Gli interventi ex legge 112/2016 sono rivolti alle persone maggiorenni con grave disabilità ai sensi dell'art. 3 c. 3 della legge 104/1992, disabilità non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive del sostegno familiare[*note*]Prive del sostegno familiare in quanto: mancanti di entrambi i genitori; i genitori non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale; si considera la prospettiva del venir meno del sostegno familiare.[/note], e sono riconducibili ai seguenti due profili:

- **Infrastrutturale**, per contribuire ai costi della locazione e alle spese condominiali, alle spese per adeguamenti per la fruibilità dell'ambiente domestico (domotica), alle spese per riattamento degli alloggi e per la messa a norma degli impianti, per la telesorveglianza o teleassistenza;
- **gestionale**, per sostenere programmi di sviluppo delle competenze per favorire l'autonomia e una migliore gestione della vita quotidiana; per promuovere percorsi di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine ovvero per la deistituzionalizzazione verso soluzioni e condizioni abitative, quanto più possibile, proprie dell'ambiente familiare; per sostenere soluzioni alloggiative che si configurano come Gruppi appartamento o Cohousing.

Nell'impianto ordinario che va in continuità con le precedenti annualità, vengono introdotte le seguenti novità.

- **Attribuzione di risorse** per garantire la continuità dei progetti di residenzialità in corso sul territorio; le risorse non vengono più riconosciute sulla base dei criteri storici, ma attraverso una dotazione prioritaria di assegnazione delle risorse secondo il numero dei progetti territoriali di co-abitazione avviati e che hanno realizzato l'obiettivo di servizio di una co-abitazione stabile; per i progetti di accompagnamento all'autonomia, invece, viene data indicazione agli Ambiti di utilizzare le risorse residue degli anni precedenti, ancora nella loro disponibilità.

Per i nuovi progetti le risorse vengono suddivise secondo i criteri abituali. In ogni caso, prima di accedere a queste nuove risorse gli Ambiti dovranno consumare quelle degli anni precedenti. Le ATS per i nuovi progetti erogheranno agli Ambiti solo il 20% mentre il resto delle risorse verranno assegnate solo in base all'andamento effettivo della spesa, lasciando così spazio a forme di compensazione tra gli ambiti che spendono e quelli che invece non spendono.

- Vengono ulteriormente **ridotti i criteri di incompatibilità** tra l'accesso ai fondi della L. 112 e le altre misure regionali,

prevedendo che vi sia incompatibilità solo con la permanenza in un servizio residenziale.

- Per i percorsi di accompagnamento all'autonomia vengono **rimodulati i tempi e i sostegni**. Il nuovo programma regionale prevede la suddivisione in tre diverse fasi per un totale di sei annualità complessive con importi di risorse crescenti man mano che ci si avvicina all'obiettivo dell'emancipazione dalla famiglia di origine. Viene specificato che le esperienze devono avvenire prioritariamente in *giorni di routine* e non solo nei week end, per corrispondere realmente al "tempo di vita e non di vacanza" e siano così vissute nella quotidianità. Viene richiamato il fondamentale collegamento con la programmazione dei servizi diurni per facilitare la pianificazione della giornata fra attività presso il centro e sperimentazione dell'abitare in autonomia.

Per la residenzialità vengono **augmentate le risorse disponibili** che possono arrivare fino a 12.000 € (in precedenza erano tra i € 6000 e gli € 8400). Viene tolto, inoltre, il vincolo dell'80% come finanziamento massimo a copertura dei costi assistenziali. Viene specificato che il **budget del progetto** complessivo di residenzialità è costruito tenendo conto di tutte le risorse derivanti dal Fondo Dopo di Noi e dalle risorse (almeno il 30%) messe a disposizione dal Comune, dalla persona e liberamente dalla famiglia. Le risorse di altre misure regionali, nazionali e/o comunitarie (es. FNA, PNRR, ...) concorrono alla costruzione del budget a sostegno del progetto individuale per interventi diversi da quelli finanziati con il presente provvedimento.

Anche per gli interventi infrastrutturali il nuovo programma regionale prevede un incremento degli importi rispetto alla annualità precedente.

Viene specificato anche che i **Gruppi appartamento** gestiti da un ente e le **soluzioni di Cohousing** non sono da considerare Unità di Offerta e di conseguenza non potranno essere soggette ai controlli delle vigilanze dell'ATS; inoltre si precisa che la competenza economica resta in capo al comune dove la persona aveva la residenza prima dell'inserimento presso la nuova realtà abitativa comunitaria.

Il Piano attuativo auspica che i Comuni si dotino di *"capitoli di spesa specifici per il sostegno alle soluzioni previste dal Dopo di Noi..."* e anche che *"per i percorsi di deistituzionalizzazione ... vada considerata la continuità della compartecipazione economica entro i limiti di quanto precedentemente stanziato e previsto a bilancio"*. Tale indicazione consentirebbe ai comuni di utilizzare le risorse delle rette dei servizi residenziali per progetti di vita autonoma dell'abitare.

- Introduzione della figura del **"support manager della residenza dell'abitare in autonomia"**, come garante dell'attuazione "quotidiana" del progetto. E' indicato dalle stesse persone con disabilità ed è inserito nel singolo Progetto Individuale, previa verifica della sua idoneità da parte dell'équipe di valutazione multidimensionale (EVM). E' responsabile della pianificazione e coordinamento delle attività del nucleo abitativo, avviando i diversi interventi in una logica di efficientamento della spesa e appropriatezza dei sostegni. Promuove altresì la "partecipazione attiva" e l'integrazione di tutti gli interlocutori già coinvolti e/o coinvolgibili sul territorio in favore della persona. Si ricorda costantemente con il case manager referente della singola persona.

Alcuni punti di attenzione per il futuro

La lettura del Piano attuativo (Allegato A alla DGR 275/2023) e del Piano operativo (Allegato B), fa emergere alcuni punti forza e criticità già presenti in passato, e che ora, anche alla luce dell'approvazione della Legge Regionale 6 dicembre 2022, n. 25[[note](#)]Regione Lombardia, [LR 25/2022](#) "Politiche di welfare sociale regionale per il riconoscimento del diritto alla vita indipendente e all'inclusione sociale di tutte le persone con disabilità".[/[note](#)] "saranno rispettivamente da valorizzare e da mettere in discussione".

Nel provvedimento regionale persiste l'utilizzo della formula "Dopo di noi" per indicare quanto previsto dalla L. 112: si tratta di una espressione "di successo" ma chiaramente mortificante l'approccio alla disabilità basato sui diritti umani.

Nonostante il fatto che la DGR 275/2023 sia stata approvata il 15 maggio 2023 manca, nel Piano attuativo e in quello operativo, qualsivoglia riferimento a quanto previsto dalla LR 25/2022, in termini ad esempio di Progetto di vita, Valutazione Multidimensionale e Budget di progetto, nonostante gli evidenti collegamenti tra quanto previsto da questi Piani e la nuova norma regionale.

In questo quadro sono certamente da rivedere e definire gli strumenti base che vengono identificati per effettuare la valutazione multidimensionale (ADL, IADL e classi SIDI) che alla fine di multidimensionale hanno veramente ben poco anche perché nel Piano attuativo tra gli esiti della di questa valutazione viene correttamente individuato quello di *"rilevare (...) le motivazioni e le attese sia personali che del contesto familiare"* e anche *"di fare emergere le aspettative ed i bisogni di emancipazione dal contesto familiare e/o dai servizi residenziali dell'interessato..."*

Quasi un'intera pagina è dedicata, con un approccio difensivo, alle modalità di accesso ai benefici della L. 112 da parte delle persone "che presentino un disturbo clinico o disturbi del comportamento ad elevata o elevatissima intensità...": si tratta di

“precauzioni” che, per come sono formulate tendono a scoraggiare qualunque tentativo di sostenere progetti che coinvolgano persone con elevati bisogni di sostegno. Sarà opportuno in futuro, volgere in positivo queste raccomandazioni.

Altro aspetto critico è quello in cui si afferma che *“i percorsi di accompagnamento per l’uscita dal nucleo familiare ovvero verso la deistituzionalizzazione postulano un grado di autonomia e di consapevolezza delle persone con disabilità frutto di percorsi di accrescimento delle stesse”* che così formulato rischiano di escludere molte persone con disabilità dai benefici della L. 112. Questo concetto è ripreso in un altro passaggio dove si indica *“la consapevolezza come un elemento necessario per sostenere la scelta di avviare un percorso...”*. Potremo e forse dovremo discutere a lungo sul concetto di consapevolezza, ma partendo dall’assunto che il rispetto dell’autodeterminazione è un diritto della persona e che la consapevolezza è una condizione ma che non può essere assunta come giustificazione per limitare il rispetto di questo diritto. Non è per il resto l’unico passaggio in cui permane un approccio “pedagogico – paternalistico” non più appropriato.

Rimane, inoltre, il principio che la L. 112 finanzia coabitazione di nuclei composti da 2 a 5 persone: si tratta di un’interpretazione particolarmente restrittiva della L. 112 dato che né la Legge né il Decreto ministeriale, pur parlando di Gruppo Appartamento e di Cohousing, escludono esplicitamente la possibilità di andare a vivere da soli o in coabitazione con altre persone senza disabilità.