



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**ATTUAZIONE DELLE MISURE PREVISTE DALLA LEGGE 22
GIUGNO 2016, N. 112, VOLTE A FAVORIRE IL BENESSERE, LA
PIENA INCLUSIONE SOCIALE E L'AUTONOMIA DELLE
PERSONE CON DISABILITÀ GRAVE PRIVE DI SOSTEGNO
FAMILIARE
- FONDO "DOPO DI NOI"**

Deliberazione 23 dicembre 2022, n. 55/2022/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**ATTUAZIONE DELLE MISURE PREVISTE DALLA LEGGE 22
GIUGNO 2016, N. 112, VOLTE A FAVORIRE IL BENESSERE, LA
PIENA INCLUSIONE SOCIALE E L'AUTONOMIA DELLE
PERSONE CON DISABILITÀ GRAVE PRIVE DI SOSTEGNO
FAMILIARE
- FONDO "DOPO DI NOI"**

**Relatore
Cons. Carmela Mirabella**

Hanno collaborato
per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Sig. Adriano Grimaudo

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Relazione	13
PREMESSA	15
CAPITOLO I - Il quadro ordinamentale	17
1. La legge n. 112/2016. Il coinvolgimento di diversi livelli istituzionali	17
2. I decreti attuativi	19
3. I progetti di vita indipendente finanziati dal fondo per la non autosufficienza....	22
4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): la legge quadro sulle disabilità e l'investimento per i <i>Percorsi di autonomia per persone con disabilità</i> ...	24
5. Il percorso di definizione dei LEPS	26
CAPITOLO II - Le risorse del Fondo per il "Dopo di Noi"	29
1. Le risorse stanziare nel bilancio dello Stato per il finanziamento del Fondo ...	29
2. Il riparto delle risorse del Fondo alle Regioni	31
3. L'erogazione delle risorse del Fondo alle Regioni. Programmazione e rendicontazione delle risorse erogate	32
CAPITOLO III - L'attuazione degli interventi	47
1. Le relazioni per il Parlamento	47
2. Lo stato di attuazione: i dati del MLPS	49
3. Il Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali (SIOSS)	58
CAPITOLO IV - Le minori entrate derivanti dalle previsioni contenute negli articoli 5 e 6 della legge n.112 del 2016	61
CAPITOLO V - Conclusioni	69
1. Considerazioni conclusive	69
2. Esiti del contraddittorio	74
3. Raccomandazioni	75

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Capitolo 3553 - Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (c.d. Fondo per il "Dopo di noi")	30
--	----

Tabella 2 – Riparto del Fondo alle Regioni	32
Tabella 3 - Rendicontazioni inviate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dalle Regioni ai sensi dell’art. 6, comma 4, DM del 23/11/2016	34
Tabella 4 – Riparto del Fondo ed erogazioni alle Regioni negli anni 2016-2021	36
Tabella 4 <i>bis</i> – Risorse non erogate alle Regioni negli anni 2019-2020 e ripartizione delle risorse del Fondo	37
Tabella 5 – Risorse erogate per l’annualità 2019	39
Tabella 6 – Risorse erogate per l’annualità 2020	40
Tabella 7 - Capitolo 3553 - Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare – Gestione del capitolo	42
Tabella 8 - Pagamenti alle Regioni dal capitolo 3553 - Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare	44
Tabella 9 - Capitolo 3553 - Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare – Pagamenti alle Regioni dal 2016 per esercizio di provenienza fondi.	45
Tabella 10 – Tipologie di beneficiari per Regione	51
Tabella 11 - Caratteristiche dei progetti	53
Tabella 12 - Beneficiari secondo le tipologie di intervento	54
Tabella 13 – Rapporti percentuali per macroaree delle tipologie di intervento	55
Tabella 14 - Previsioni e riscossioni delle minori entrate di cui agli artt. 5 e 6 della L. 112/2016 - Anni di imposta 2017/2019.....	62
Tabella 15 - Minori entrate di cui agli artt. 5 e 6 della L. 112/2016 - anni di imposta 2016 e 2019	65
Tabella 16- Atti stipulati ai sensi dell’art. 6 della legge n. 112/2016 dal 2017 al 2021	67
 INDICE DEI GRAFICI	
Grafico 1 – Cap. 3553 – Gestione del Fondo “Dopo di noi”	42

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Il Collegio
Adunanza del 19 dicembre 2022 e
Camera di consiglio del 19 dicembre 2022

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Gerardo de MARCO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY

Referendario: Khelena NIKIFARAVA

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 8 marzo 2021, n. 5/2021/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2021 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Consigliere Carmela Mirabella, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto "*Attuazione delle misure previste dalla legge 22 giugno 2016, n.112, volte a favorire il benessere, la piena inclusione sociale e l'autonomia delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare – Fondo Dopo di noi*";

visto il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24 "*Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19*", in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza;

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l'ordinanza n. 32/2022 prot. n. 3469 del 30 novembre 2022, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per l'adunanza del 19 dicembre 2022, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione n. 3479 del 1° dicembre 2022, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 32/2022, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è stata convocata in adunanza per il giorno 19 dicembre 2022, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:

Segretariato generale;

Ministro per le disabilità;

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

Dipartimento delle Finanze - Direzione Studi e ricerche economico-fiscali;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale Divisione I,

udito il relatore, Consigliere Carmela Mirabella;

uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:

- per la Presidenza del Consiglio dei ministri:

Cons. Antonio Caponetto, Capo dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità;

Dott. Gianfranco Pasquabisceglie, Vice Capo di Gabinetto del Ministro per le disabilità;

- per il Ministero dell'economia e delle finanze:

Dott. Giovanni Balducci, Dirigente dell'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;

- per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Dott. Paolo Onelli, Direttore Generale;

Dott.ssa Elena Rendina, Dirigente,

vista la memoria n. 1 della Presidenza del Consiglio dei ministri, prot. n. 141-P-12 del 12 dicembre 2022, acquisita al prot. n. 3567 del 13 dicembre 2022,

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto *“Attuazione delle misure previste dalla legge 22 giugno 2016, n.112, volte a favorire il benessere, la piena inclusione sociale e l'autonomia delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare – Fondo Dopo di noi”*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, Ministro dell'Economia e delle Finanze, Ministro del lavoro e delle politiche sociali nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:

Segretariato generale;

Ministro per le disabilità;

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

Dipartimento delle Finanze - Direzione Studi e ricerche economico-fiscali;

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Direzione generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale Divisione I.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La relativa relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Consigliere relatore
Carmela Mirabella
f.to digitalmente

Il Presidente
Mauro Orefice
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 23 dicembre 2022

Il Dirigente
Dott.ssa Maria Laura Iorio
f.to digitalmente

RELAZIONE

PREMESSA

La legge 22 giugno 2016, n. 112 ha previsto e disciplinato misure di assistenza, cura e protezione delle persone con disabilità grave prive di sostegno familiare o comunque in vista del venir meno del sostegno stesso, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori.

Tali misure sono volte, altresì, ad evitare l'istituzionalizzazione e ad agevolare le erogazioni da parte di soggetti privati, la stipula di polizze di assicurazione e la costituzione di *trust*, vincoli di destinazione e fondi speciali, dettandone modalità e condizioni.

La legge intende dare attuazione ai principi stabiliti dagli artt. 2, 3, 30, 32 e 38 della Costituzione, dagli artt. 24 e 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dagli artt. 3 e 19, con particolare riferimento al comma 1, lettera a), della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006.

Per le finalità della legge è istituito apposito fondo ("Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare" - cap. 3553; c.d. Fondo per il "Dopo di noi") nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS).

La presente analisi è orientata alla rilevazione degli elementi organizzativi e procedurali attraverso cui i diversi soggetti istituzionali coinvolti hanno provveduto all'attuazione dei programmi di spesa in argomento, al fine di verificare la corretta utilizzazione dei fondi e il grado di realizzazione delle misure previste, rilevando le criticità della relativa gestione.

Al fine di acquisire gli elementi necessari all'indagine, sono state avviate specifiche interlocuzioni istruttorie con le Amministrazioni dello Stato competenti nella materia: la Presidenza del Consiglio dei ministri-Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità¹; il Ministero del lavoro e delle politiche sociali-Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali², i cui rappresentanti sono stati sentiti anche in

¹ Nota Corte conti, prot. 2941 in data 3 ottobre 2022 e risposta della PCM-Ufficio per le politiche per le persone con disabilità, prot. 2543 in data 11 ottobre 2022.

² Note Corte conti prot. 2620 in data 12 ottobre 2021, prot. 2935 in data 30 settembre 2022; risposte del MLPS prot. 9386 in data 29 novembre 2021 e prot. 8855 in data 11 ottobre 2022.

audizione, in data 18 ottobre 2022; il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento delle finanze³.

Ulteriori elementi sono stati acquisiti grazie alla collaborazione del Consiglio nazionale del notariato-Notariato per il sociale, il quale, in sede istruttoria, ha fornito ampia collaborazione ai fini dell'indagine⁴.

Dati utili all'indagine sono stati acquisiti, infine, anche da alcuni siti istituzionali di interesse, quali quelli delle Associazioni rappresentative delle persone con disabilità.

³ Note Corte dei conti prot. n. 2621 del 12 ottobre 2021 e n. 2935 del 30 settembre 2022; note del MEF prot. n. 2737 in data 25 ottobre 2021 e n. 3240 del 9 novembre 2022.

⁴ Nota in data 14 ottobre 2022, ns prot. 3047.

CAPITOLO I

IL QUADRO ORDINAMENTALE

Sommario: 1. La legge n. 112/2016. Il coinvolgimento di diversi livelli istituzionali. 2. I decreti attuativi. 3. I progetti di vita indipendente finanziati dal Fondo per la non autosufficienza. 4. Il PNRR: la legge quadro sulle disabilità e l'investimento per i *Percorsi di autonomia per persone con disabilità*. 5. Il percorso di definizione dei LEPS.

1. La legge n. 112/2016. Il coinvolgimento di diversi livelli istituzionali

La legge n. 112/2016 ha dettato una disciplina volta a favorire il benessere, la piena inclusione sociale e l'autonomia delle persone con disabilità.

Secondo quanto disposto dall'art. 2, le Regioni e le Province autonome assicurano l'assistenza sanitaria e sociale ai soggetti con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale o comunque in vista del venir meno del sostegno stesso.

Invero la materia, rientrando nell'ambito dell'assistenza sociale, è riservata alle Regioni, rimanendo in capo allo Stato la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da garantire ai soggetti sopra richiamati in tutto il territorio nazionale, nell'ambito della competenza legislativa esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione⁵.

Per garantire l'erogazione delle prestazioni previste dalla legge è stato istituito, nello stato di previsione del MLPS, il Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, c.d. Fondo per il "Dopo di noi", nell'ambito del quale sono state stanziati complessivamente, dal 2016 al 2022, circa 466 milioni di euro.

L'accesso alle misure di assistenza, cura e protezione a carico del Fondo è

⁵ Secondo quanto disposto dall'art. 13 del D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68 *"Nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità"* (comma 1). *"Fino alla determinazione, con legge, dei livelli essenziali delle prestazioni, tramite intesa conclusa in sede di Conferenza unificata sono stabiliti i servizi da erogare, aventi caratteristiche di generalità e permanenza, e il relativo fabbisogno, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica (comma 5).*

subordinato alla sussistenza di requisiti la cui individuazione è rimessa ad apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, da emanare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro della salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Per effetto di quanto disposto dal D.L. 12 luglio 2018, n. 86 (convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2018, n. 97), le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di disabilità sono state trasferite dal MLPS alla Presidenza del Consiglio dei ministri e segnatamente al Ministro delegato per la famiglia e le disabilità⁶.

Al MLPS, unitamente al Ministro delegato per la famiglia e le disabilità,⁷ spetta altresì il compito di trasmettere alle Camere, entro il 30 giugno di ogni anno, una relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni della legge, sull'utilizzo delle risorse del Fondo e sull'effettivo andamento delle minori entrate derivanti dalle disposizioni della legge, anche al fine di evidenziare gli eventuali scostamenti rispetto alle previsioni.

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri compete avviare campagne informative al fine di diffondere la conoscenza delle disposizioni della legge e delle altre forme di sostegno pubblico previste per le persone con disabilità grave (art. 7).

Alle Regioni spetta: l'adozione di indirizzi di programmazione; la definizione dei criteri e delle modalità per l'erogazione dei finanziamenti nonché delle modalità per la pubblicità dei finanziamenti erogati e per la verifica dell'attuazione delle attività svolte; la definizione delle ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi (art. 3).

⁶ Art. 3, comma 1, lett. d) del decreto-Legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito con modificazioni dalla L. 9 agosto 2018, n. 97: *“Sono attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri ovvero al Ministro delegato per la famiglia e le disabilità le funzioni di indirizzo e coordinamento in materia di politiche in favore delle persone con disabilità, (omissis), ... nonché le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di coordinamento delle politiche volte a garantire la tutela e la promozione dei diritti delle persone con disabilità e a favorire la loro partecipazione e inclusione sociale, nonché la loro autonomia, anche avvalendosi dell'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, di cui alla legge 3 marzo 2009, n. 18. ... (omissis)”*.

⁷ L'art. 8 della l. 112/2016 è stato così modificato dall'art. 3, comma 4, lett. d) del d.l. 86/2018. Il MLPS, in particolare la Div. IV - Politiche sociali per le persone con disabilità e per le persone non autosufficienti della Direzione Generale per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale, ha curato le redazioni della prima relazione sullo stato di attuazione della legge, relativa alle annualità 2016-2017, e della seconda relazione relativa al biennio 2018-2019, trasmessa alle Camere il 14 gennaio 2020.

2. I decreti attuativi

Con decreto 23 novembre 2016, adottato di concerto con il Ministero della salute e il Ministero dell'economia e delle finanze, il MLPS ha inteso dare attuazione alle disposizioni legislative, definendo anzitutto le procedure di accesso alle prestazioni, individuate in una valutazione multidimensionale e nell'elaborazione di un progetto personalizzato il quale, assicurando la più ampia partecipazione possibile della persona con disabilità, individua il relativo budget e gli specifici sostegni di cui la stessa persona necessita, a partire dalle prestazioni sanitarie, sociali e socio-sanitarie ed inclusi gli interventi e i servizi a valere sulle risorse del fondo per il "Dopo di noi" (art. 3).

Il decreto individua gli interventi e i servizi da garantire su tutto il territorio nazionale in:

a) un percorso programmato di accompagnamento verso l'autonomia e di uscita dal nucleo familiare di origine, anche mediante soggiorni temporanei al di fuori del contesto familiare;

b) per le persone già inserite in un percorso di residenzialità extra-familiare, la rivalutazione delle condizioni abitative, al fine di prevedere, ove opportuno, percorsi programmati di deistituzionalizzazione;

c) soluzioni alloggiative con caratteristiche di abitazioni, inclusa l'abitazione di origine, o gruppi-appartamento o soluzioni di co-housing che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare, nel rispetto di requisiti predeterminati;

d) l'accompagnamento nel percorso verso l'autonomia attraverso l'inserimento, ove opportuno e secondo modalità predeterminate, in programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile;

e) l'inserimento degli interventi e dei servizi in un contesto di sviluppo e valorizzazione di competenze verso l'autonomia, nonché di promozione dell'inclusione sociale;

f) in situazioni di emergenza, l'ammissibilità di un finanziamento di interventi di permanenza temporanea in strutture dalle caratteristiche diverse da quelle definite dal

DM, identificando i tempi del rientro nella situazione familiare;

g) la garanzia di autodeterminazione e il rispetto della libertà di scelta, mediante la proposta e la condivisione degli interventi e dei servizi con la persona interessata.

Sono altresì individuati i requisiti che le soluzioni alloggiative devono assicurare, pur consentendo alle Regioni di stabilire, in via eccezionale, deroghe motivate.

Alle Regioni è rimessa l'individuazione delle modalità di accesso agli interventi e ai servizi, mediante l'adozione di indirizzi di programmazione, nel rispetto delle priorità di accesso fissate nel decreto.

Le risorse del Fondo sono da considerarsi aggiuntive rispetto a quelle eventualmente già destinate alle prestazioni e ai servizi della specie da parte delle Regioni, nonché da parte delle autonomie locali. Le Regioni e gli enti locali, peraltro, possono partecipare al finanziamento dei programmi e all'attuazione degli interventi di cui al decreto, nel rispetto del principio di sussidiarietà e delle rispettive competenze. Detta partecipazione è assicurata anche agli enti del terzo settore, agli altri soggetti di diritto privato con comprovata esperienza nel settore dell'assistenza alle persone con disabilità e alle famiglie che si associano per le finalità del decreto.

Il decreto definisce inoltre gli interventi finanziati con le risorse del Fondo che devono essere inclusi nel budget di progetto e quelli che ne rimangono, invece, esclusi⁸.

Le funzioni di programmazione, già espressamente assegnate alle Regioni dalla legge n. 112/2016, vengono dal decreto definite con maggiore dettaglio.

In particolare, viene specificato che gli indirizzi di programmazione per l'attuazione degli interventi e dei servizi, sottoposti alla valutazione del MLPS, devono essere adottati nel rispetto dei modelli organizzativi regionali e di confronto con le autonomie locali, prevedendo comunque il coinvolgimento delle organizzazioni di

⁸ Devono essere inclusi nel budget di progetto i percorsi di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine ovvero per la deistituzionalizzazione, gli interventi di supporto alla domiciliarità in soluzioni alloggiative e i programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile e i tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione. Rimangono invece fuori dal budget gli interventi di realizzazione di innovative soluzioni alloggiative, mediante il possibile pagamento degli oneri di acquisto, di locazione, di ristrutturazione e di messa in opera degli impianti e delle attrezzature necessari per il funzionamento degli alloggi medesimi, anche sostenendo forme di mutuo aiuto tra persone con disabilità e gli interventi di permanenza temporanea in una soluzione abitativa extra-familiare.

rappresentanza delle persone con disabilità. Detta programmazione si inserisce nella più generale programmazione delle risorse afferenti al Fondo nazionale per le politiche sociali e degli interventi a valere sul Fondo per le non autosufficienze, secondo le modalità specificate con i relativi decreti di riparto.

Gli indirizzi di programmazione possono essere modificati a seguito della definizione degli obiettivi di servizio e devono essere comunque aggiornati almeno ogni tre anni. La comunicazione degli aggiornamenti al MLPS è propedeutica all'erogazione delle corrispondenti annualità del Fondo.

Alle Regioni spetta altresì, come già osservato, definire i criteri e le modalità per l'erogazione dei finanziamenti, le modalità per la pubblicità dei finanziamenti erogati e per la verifica dell'attuazione delle attività svolte e le ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi. Al fine di verificare l'efficace gestione delle risorse e la destinazione delle stesse al perseguimento delle finalità previste, le Regioni sono altresì tenute a comunicare al MLPS, nelle forme e nei modi previamente concordati, tutti i dati necessari al monitoraggio dei flussi finanziari e, nello specifico, i trasferimenti effettuati e gli interventi finanziati con le risorse del Fondo, con particolare riferimento al numero di beneficiari per singola tipologia di intervento e alle caratteristiche delle soluzioni alloggiative finanziate.

Il DPCM del 21 novembre 2019 ha individuato il contenuto minimo degli indirizzi regionali di programmazione, secondo le modalità dettagliate in apposito allegato: quadro di contesto e modalità di attuazione dell'integrazione socio-sanitaria; modalità di individuazione dei beneficiari; descrizione degli interventi e dei servizi programmati; programmazione delle risorse finanziarie; modalità di monitoraggio degli interventi.

È stato altresì disposto, dallo stesso decreto e dal successivo decreto del 21 dicembre 2020, che nell'ambito della rendicontazione devono essere indicati gli importi per ciascuna tipologia di intervento consentita a valere sulle risorse del Fondo. A tale scopo sono allegati ai decreti specifici modelli di report idonei a facilitare la rilevazione di dati omogenei sul territorio nazionale.

In particolare, è stato richiesto, con riferimento specifico agli obiettivi tendenziali di servizio, il numero di beneficiari di progetto per i quali sia stata attivata la valutazione

multidimensionale, la definizione del progetto personalizzato, il finanziamento degli interventi e degli specifici sostegni previsti nel relativo budget di progetto, il numero dei richiedenti la partecipazione ai progetti e il numero dei beneficiari di progetti analoghi attivati a livello regionale o territoriale.

Le stesse informazioni, a decorrere dal 2021, avrebbero dovuto essere inserite dalle Regioni nel Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali avendo, come unità di rilevazione l'ambito territoriale, a fini di monitoraggio sull'utilizzo delle risorse, il numero e le caratteristiche dei beneficiari per singola tipologia di intervento e delle soluzioni alloggiative finanziate nel territorio di competenza.

Sono mantenuti in capo al MLPS specifici compiti di controllo e vigilanza, consistenti nel:

- valutare la coerenza della programmazione regionale con le finalità del Fondo (l'esito positivo della valutazione costituisce condizione per l'erogazione delle risorse alle Regioni);
- acquisire e verificare la rendicontazione, da parte delle Regioni, dell'effettiva attribuzione ai beneficiari delle risorse trasferite (la rendicontazione del secondo anno precedente è condizione per l'erogazione nell'anno di riferimento);
- effettuare un monitoraggio dei flussi finanziari, al fine di verificare l'efficace gestione delle risorse e la destinazione delle stesse alle finalità del Fondo, e, nello specifico, dei trasferimenti effettuati e degli interventi finanziati con le risorse del Fondo, con particolare riferimento al numero di beneficiari per singola tipologia di intervento e alle caratteristiche delle soluzioni alloggiative finanziate.

3. I progetti di vita indipendente finanziati dal Fondo per la non autosufficienza

Già anteriormente all'entrata in vigore della legge n. 112/2016, erano stati previsti interventi volti a garantire una vita indipendente alle persone con disabilità permanente e con grave limitazione dell'autonomia personale.

A tali fini, sulla base del Programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, di cui al DPR 4 ottobre 2013, e di apposite

linee guida per la presentazione dei progetti, erano state rese disponibili, con successivi provvedimenti della D.G. per l'inclusione e le politiche sociali del MLPS, risorse del Fondo non autosufficienze (FNA), istituito dall'art. 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, pari a complessivi 6,4 milioni nel 2013, 10 mln nel 2014 (DDG 21 ottobre 2014) e 10 mln nel 2015 (DDG 4 agosto 2015).

Detti interventi, finanziati con risorse statali, pur avendo finalità omogenea a quelle del fondo di cui alla legge n. 112/2016, sono rimasti assoggettati ad una disciplina autonoma e diversa rispetto a quella delle azioni oggetto della presente indagine⁹.

Con il DPR 12 ottobre 2017 è stato adottato il "II Programma di azione biennale e le linee guida 2018" per la presentazione dei progetti da finanziare con i 15 milioni messi a disposizione dal DPCM 12 dicembre 2018 di riparto del Fondo Nazionale non autosufficienze.

Con il DPCM 21 novembre 2019 è stato disposto il finanziamento di *"azioni volte all'implementazione delle Linee di indirizzo per Progetti di vita indipendente"* per un ammontare complessivo di 18,7 milioni di euro, di cui almeno 14,6 milioni di euro a valere sulla quota trasferita a ciascuna Regione del FNA.

Lo stanziamento del Fondo è stato incrementato, ai sensi del comma 1 dell'art. 104 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77), di ulteriori 90 milioni di euro per l'anno 2020, di cui 20 milioni destinati alla realizzazione di progetti per la vita indipendente per le non autosufficienze.

Da ultimo, il Piano per la non autosufficienza 2022-2024 (art. 4)¹⁰, prevede il finanziamento di azioni volte alla realizzazione dei progetti previsti dalle *"Linee di indirizzo per Progetti di vita indipendente"*, per un ammontare complessivo di risorse a livello nazionale pari a 14,64 milioni di euro per ciascun anno del triennio 2022-2024, a valere sulla quota del Fondo per le non autosufficienze trasferita a ciascuna Regione.

⁹ Il tema della vita indipendente per le persone con disabilità permanente e grave limitazione dell'autonomia personale era stato considerato già dalla legge 21 maggio 1998, n. 162 che prevedeva per le Regioni la facoltà di disciplinare modalità di realizzazione di programmi di aiuto alla persona, gestiti in forma indiretta, anche mediante piani personalizzati.

¹⁰ Il Piano è parte integrante dello schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ancora in fase di perfezionamento ai fini dell'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni e Province autonome.

4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR): la legge quadro sulle disabilità e l'investimento per i Percorsi di autonomia per persone con disabilità

Il PNRR ha previsto l'adozione di una legge quadro per la disabilità¹¹, finalizzata all'adozione di una disciplina organica ("Codice") della materia, avente, tra le proprie finalità, anche la promozione dei progetti di vita indipendente.

Le amministrazioni co-titolari per la realizzazione della riforma sono il Ministro per le disabilità e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Sono state fissate due scadenze: la prima è stata raggiunta con l'approvazione della legge 22 dicembre 2021, n. 227; la seconda, relativa all'adozione dei decreti legislativi di attuazione della legge delega, è fissata al primo semestre del 2024.

La legge n. 227/2021 delega il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti, conformemente ai principi della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità e della Strategia europea 2021-2030 per i diritti delle persone con disabilità. La finalità perseguita è anzitutto quella di garantire alla persona con disabilità il riconoscimento della propria condizione, anche attraverso una valutazione della stessa congruente, trasparente e agevole che consenta il pieno esercizio dei suoi diritti civili e sociali, compresi il diritto alla vita indipendente e alla piena inclusione sociale e lavorativa nonché l'effettivo e pieno accesso al sistema dei servizi, delle prestazioni, dei trasferimenti finanziari previsti e di ogni altra relativa agevolazione. Altro obiettivo è quello di promuovere l'autonomia della persona con disabilità e il suo vivere su base di pari opportunità con gli altri, nel rispetto dei principi di autodeterminazione e di non discriminazione.

Tra i principi e i criteri direttivi ai quali il Governo deve attenersi, vi è la previsione che, nell'ambito del progetto di vita individuale, personalizzato e partecipato, diretto

¹¹ La riforma relativa alla legge quadro nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza viene individuata con il codice identificativo M5 | C2 | R1.1, ed è volta a ridisegnare la tutela della disabilità nei diversi ambiti e, allo stesso tempo, a prevedere processi più efficienti di erogazione degli interventi e dei servizi. La legge quadro ha le seguenti finalità: rafforzamento/qualificazione dell'offerta dei servizi sociali da parte degli Ambiti territoriali; semplificazione dell'accesso ai servizi sanitari e sociali; revisione delle procedure per l'accertamento delle disabilità; promozione dei progetti di vita indipendente; promozione delle unità di valutazione multidimensionale sui territori, in grado di definire progetti individuali e personalizzati anche attraverso l'implementazione territoriale dei Punti Unici di Accesso (PUA) per le persone con Disabilità quali strumenti per la valutazione multidimensionale.

ad assicurare l'inclusione e la partecipazione sociale, compreso l'esercizio dei diritti all'affettività e alla socialità, possano essere individuati sostegni e servizi per l'abitare in autonomia e modelli di assistenza personale autogestita che supportino la vita indipendente delle persone con disabilità in età adulta, favorendone la deistituzionalizzazione e prevenendone l'istituzionalizzazione, anche mediante l'attuazione coordinata dei progetti delle missioni 5 e 6 del PNRR e attraverso le misure previste dalla legge n. 112/2016. Per dette finalità devono inoltre essere previste eventuali forme di finanziamento aggiuntivo e meccanismi di riconversione delle risorse attualmente destinate all'assistenza nell'ambito di istituti a favore dei servizi di supporto alla domiciliarità e alla vita indipendente (art. 2, comma 2, lett. c).

Ai nuovi o maggiori oneri derivanti dall'attuazione della legge deve provvedersi con le risorse del Fondo per le politiche in favore delle persone con disabilità, con le risorse disponibili nel PNRR per l'attuazione degli interventi previsti dalla legge medesima e mediante la razionalizzazione e la riprogrammazione dell'impiego delle risorse già previste per il settore della disabilità¹².

La riforma prevista va ad integrare gli investimenti disposti nella materia dal PNRR nell'ambito della Missione 5 "Inclusione e Coesione", nella quale ricadono gli interventi di competenza del MLPS.

Per quanto di interesse per la presente indagine, viene in considerazione l'investimento "*Percorsi di autonomia per persone con disabilità*" (investimento 1.2 della Missione 5, Componente 2), che ha la finalità di accelerare il processo di de-istituzionalizzazione delle persone con disabilità al fine di migliorare la loro autonomia e offrire opportunità di accesso al mondo del lavoro, anche attraverso la tecnologia informatica.

¹² La legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 330, ha previsto che, al fine di dare attuazione a interventi in materia di disabilità finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alla disabilità, nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è istituito un fondo denominato «*Fondo per la disabilità e la non autosufficienza*», con una dotazione pari a 29 milioni di euro per l'anno 2020, a 200 milioni di euro per l'anno 2021 e a 300 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022.

La legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022) ha attribuito al Fondo la nuova denominazione di "*Fondo per le politiche in favore delle persone affette da disabilità*" e ne ha incrementato la dotazione di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026, disponendone il trasferimento presso lo stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, al fine di dare attuazione a interventi legislativi in materia di disabilità finalizzati al riordino e alla sistematizzazione delle politiche di sostegno alla disabilità di competenza dell'Autorità politica delegata in materia di disabilità, ovvero il Ministro per le disabilità.

Il progetto espande su tutto il territorio nazionale il percorso già individuato con le sperimentazioni, avviate nell'ambito delle *Linee guida sulla vita indipendente ed inclusione nella società delle persone con disabilità*, elaborate nel 2018 dal MLPS, sulle quali si sono basati sia i *Progetti di vita indipendente*, finanziati dal Fondo nazionale per la non autosufficienza, sia i *Progetti per il dopo di noi* (L. 112/2016), finanziati dal Fondo per il "Dopo di noi" qui in esame, nella prospettiva di definizione di tali progettualità come LEPS nazionali.

5. Il percorso di definizione dei LEPS

La legge n. 112/2016 impone di definire specifici livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nel campo sociale da garantire alle persone con disabilità grave, prive di sostegno familiare o in vista del venir meno del sostegno familiare.

La determinazione di tali LEP, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione, è riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, trattandosi di prestazioni concernenti i diritti sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Nelle more del completamento del procedimento di definizione dei LEP di cui all'art. 13 del D. Lgs 6 maggio 2011, n. 68¹³, la legge n. 112/2016 ha assegnato al MLPS, di concerto con il MEF, previa intesa in sede di Conferenza unificata, la definizione degli obiettivi di servizio per le prestazioni da erogare ai soggetti in esame. Il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, per arrivare ad una definizione condivisa, non è stato considerato perentorio.

Il decreto del 26 novembre 2016, nelle more della definizione dei LEP, ha individuato soltanto gli interventi e i servizi da garantire su tutto il territorio nazionale, che costituiscono la base su cui definire specifici obiettivi di servizio.

I successivi decreti (del 21 dicembre 2020 e del 7 dicembre 2021) hanno destinato una quota delle risorse del Fondo, complessivamente pari a 15 milioni di euro, al

¹³ Art. 13, comma 1: *"Nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, nonché della specifica cornice finanziaria dei settori interessati relativa al finanziamento dei rispettivi fabbisogni standard nazionali, la legge statale stabilisce le modalità di determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nelle materie diverse dalla sanità"*.

Art. 13, comma 2: *"I livelli essenziali delle prestazioni sono stabiliti prendendo a riferimento macroaree di intervento, secondo le materie di cui all'articolo 14, comma 1, ciascuna delle quali omogenea al proprio interno per tipologia di servizi offerti, indipendentemente dal livello di governo erogatore. Per ciascuna delle macroaree sono definiti i costi e i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti"*.

rafforzamento dell'assistenza alle persone con disabilità grave in vista del graduale conseguimento di un obiettivo di servizio volto all'attivazione, a favore di tali persone, delle progettualità previste dal Fondo, ovvero di analoghe finalità, anche finanziate a valere su risorse di diversa provenienza, nella misura del 100% delle richieste di beneficio presentate. Anche in questo caso, il riferimento ad un obiettivo di servizio è posto nell'ottica della graduale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni nel campo sociale per le persone con disabilità grave.

Al riguardo il Piano Nazionale degli interventi e dei Servizi sociali 2021-2023¹⁴ riconosce espressamente che *“la definizione pratica dei LEPS si è scontrata con una situazione finanziaria ed un riparto di competenze che hanno a lungo ostacolato la realizzazione del necessario investimento sul sociale. Anche la L. 42/2009, di attuazione del federalismo fiscale, e i relativi decreti attuativi, pur assegnando un ruolo importante ai livelli essenziali delle prestazioni, hanno dovuto prendere atto che in ambito sociale mancavano, ripiegando sull'individuazione di obiettivi di servizio cui solo nel 2021 si è iniziato a dare corso, nella prospettiva di una successiva individuazione di qualche LEPS”*.

La legge 30 dicembre 2021, n. 234 (legge di bilancio 2022, art. 1, comma 170) ha provveduto a includere i progetti per il “Dopo di noi” e per “La vita indipendente” tra i LEPS considerati prioritari nell'ambito del Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023¹⁵. La stessa legge (art. 1, comma 160) ha assegnato la realizzazione dei LEPS agli ambiti territoriali sociali (ATS) di cui all'art. 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, considerati la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS medesimi, al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata sul territorio, nonché di concorrere alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale.

Da ultimo, la citata legge n. 227/2021, nell'ambito dei principi e criteri direttivi della delega, ha assegnato al Governo il compito di definire le procedure volte alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni a favore delle persone con

¹⁴ Il Piano è stato approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale ai sensi dell'art. 21 del D. Lgs n. 147 del 2017, nella seduta del 28 luglio 2021.

¹⁵ Gli altri LEPS sono: a) pronto intervento sociale; b) supervisione del personale dei servizi sociali; c) servizi sociali per le dimissioni protette; d) prevenzione dell'allontanamento familiare; e) servizi per la residenza fittizia.

disabilità, con l'individuazione di una disciplina di carattere transitorio, nelle more dell'effettiva applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni, volta a individuare e garantire obiettivi di servizio, promuovendo la collaborazione tra i soggetti pubblici e i privati, compresi gli enti operanti nel Terzo settore.

CAPITOLO II

LE RISORSE DEL FONDO PER IL “DOPO DI NOI”

Sommario: 1. Le risorse stanziare nel bilancio dello Stato per il finanziamento del Fondo. - 2. Il riparto delle risorse del Fondo alle Regioni. - 3. L'erogazione delle risorse del Fondo alle Regioni. Programmazione e rendicontazione delle risorse erogate.

1. Le risorse stanziare nel bilancio dello Stato per il finanziamento del Fondo

La legge 112/2016 ha determinato la dotazione del Fondo in 90 milioni per il 2016, 38,3 milioni per il 2017 e 51,1 milioni a decorrere dal 2018. Successivamente, la dotazione è stata annualmente prevista dalle leggi di bilancio, come riportato nella tabella 1.

La quantificazione delle risorse stanziare non è risultata legata ad una previa valutazione dei bisogni da soddisfare e dei conseguenti interventi da garantire.

La relazione tecnica della legge istitutiva del Fondo, infatti, ha soltanto stimato la platea potenziale dei destinatari, individuati tra i 100 e i 150 mila soggetti, senza indicare alcun criterio finalizzato a definire individualmente i bisogni del cui soddisfacimento la stessa legge si è fatta carico.

La stima è stata fatta partendo dall'unico dato al tempo ritenuto disponibile, cioè quello dei percettori di pensione di invalidità con indennità di accompagnamento, di età fino a 64 anni, che nel 2012 erano 580.915, senza alcun riferimento alle persone con disabilità grave di cui all'art. 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104¹⁶.

La stessa relazione, tuttavia, ha riconosciuto che la platea dei percettori di pensione di invalidità con indennità di accompagnamento non si identifica ma tende soltanto a coincidere con quella dei destinatari degli interventi previsti dalla legge.

Le persone del cui superiore interesse la legge si fa carico, peraltro, sono *persone con disabilità grave, non determinata dal naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, prive di sostegno familiare in quanto mancanti di entrambi i genitori o perché gli stessi*

¹⁶ Art. 3, comma 3, della legge n. 104/1992: “Qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità. Le situazioni riconosciute di gravità determinano priorità nei programmi e negli interventi dei servizi pubblici”.

non sono in grado di fornire l'adeguato sostegno genitoriale, nonché in vista del venir meno del sostegno familiare, attraverso la progressiva presa in carico della persona interessata già durante l'esistenza in vita dei genitori).

Nella maggior parte dei casi, le persone con disabilità che non hanno più sostegno familiare trovano ospitalità negli istituti, situazione che la legge espressamente mira ad evitare.

Dall'audizione dell'Istat presso il Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri del 24 marzo 2021, sono emersi alcuni elementi significativi della materia esaminata. Fra le principali voci di spesa sostenuta dai Comuni per interventi e servizi sociali rivolti ai disabili sono stati considerate anche quelle per i centri diurni (circa 312 milioni) e le strutture residenziali (circa 366 milioni), le quali offrono assistenza ai disabili o durante il giorno o in modo continuativo. Secondo la stessa rilevazione, nel 2018, si sono avvalsi dei centri diurni comunali oltre 27.000 persone disabili e altre 16.500 circa hanno beneficiato di contributi comunali per servirsi di centri privati convenzionati. Gli utenti delle strutture residenziali, sia comunali che private convenzionate, sono risultati oltre 30.000.

Nella valutazione della problematica bisogna anche considerare gli interventi analoghi a quelli previsti dalla legge sul "Dopo di noi" già avviati e finanziati al di fuori del settore pubblico, dalle associazioni delle famiglie, dal terzo settore e, più in generale, dalle associazioni *non profit*.

Tabella 1 - Capitolo 3553 - Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (Fondo per il "Dopo di noi")

Esercizio	2016*	2017	2018	2019**	2020***	2021****	2022****	Totale
Stanz. definitivo competenza	90.000.000	38.300.000	51.100.000	56.100.000	78.100.000	76.100.000	76.100.000	465.800.000

* Le risorse sono state inizialmente allocate nel capitolo 3352, ma nel corso dello stesso anno sono state trasferite integralmente al capitolo 3553 con analoga denominazione.

** Legge n. 145/2018 (LB 2019), art. 1, comma 455.

*** La legge n. 160/2019 (LB 2020), art. 1, comma 490, ha incrementato la dotazione di ulteriori 2 mln e, nello stesso anno, il decreto-legge n. 34/2020 (convertito dalla l. n. 77/2020), art. 104, comma 2, ha incrementato di ulteriori 20 mln di euro lo stanziamento del Fondo nel 2020, in conseguenza della emergenza epidemiologica da Covid-19.

**** Con la legge n. 178/2020 (LB 2021), il Fondo è stato incrementato di 20 milioni per un totale di 76,1 milioni per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023.

Fonte dati: Corte dei conti su dati del sistema informativo controllo e referto (SICR).

2. Il riparto delle risorse del Fondo per il “Dopo di noi” e l’assegnazione alle Regioni

Inizialmente il riparto e l’assegnazione alle Regioni delle risorse del Fondo sono stati disposti dal MLPS, di concerto con il MEF e il Ministero della salute, previa intesa in sede di Conferenza unificata. Per effetto di quanto previsto dal D.L. 12 luglio 2018, n. 86 (convertito, con modificazioni, dalla L. 9 agosto 2018, n. 97), i decreti di riparto sono stati successivamente predisposti dal MLPS e dal Ministro delegato per la famiglia e le disabilità.

Il DM 26 novembre 2016 aveva previsto, per il 2016, l’attribuzione a ciascuna Regione di una quota di risorse del Fondo calcolata sulla base della quota di popolazione regionale nella fascia di età 18-64 anni, secondo i dati ISTAT della popolazione residente.

Il criterio di riparto adottato, del tutto inadeguato a quantificare il fabbisogno di ciascun territorio regionale, è rimasto invariato negli anni, pur essendo previsto che lo stesso, da utilizzare in quell’anno in via sperimentale, potesse essere oggetto di integrazione o revisione.

Nella tabella seguente sono riportate, per ciascuno degli anni dal 2016 al 2021, le risorse del Fondo assegnate a ciascuna Regione, sulla base del criterio sopra indicato, e le corrispondenti percentuali di riparto, così come previsto nei rispettivi decreti ministeriali.

Tabella 2 – Riparto del Fondo alle Regioni

Regioni	Perc.le regionale di riparto	Anno 2016 DM 23/11/2016	Anno 2017 DM 21/6/2017	Anno 2018 D.P.C.M. 12/12/2018	Anno 2019 D.P.C.M. 21/11/2019	Anno 2020 D.P.C.M. 21/12/2020	Anno 2021 DM 7/12/2021	Totale 2016-2021
Abruzzo	2,2	1.980.000	842.600	1.124.200	1.239.810	1.718.200	1.818.790	8.723.600
Basilicata	1,0	900.000	383.000	511.000	544.170	749.760	821.880	3.909.810
Calabria	3,4	3.060.000	1.302.200	1.737.400	1.873.740	2.577.300	2.640.670	13.191.310
Campania	10,1	9.090.000	3.868.300	5.161.100	5.688.540	7.903.720	6.438.060	38.149.720
Emilia-Rom.	7,3	6.570.000	2.795.900	3.730.300	4.162.620	5.826.260	5.951.020	29.036.100
Friuli V.G.	2,0	1.800.000	766.000	1.022.000	1.110.780	1.546.380	1.773.130	8.018.290
Lazio	10,1	9.090.000	3.868.300	5.161.100	5.660.490	7.880.290	6.940.320	38.600.500
Liguria	2,5	2.250.000	957.500	1.277.500	1.391.280	1.936.880	2.541.740	10.354.900
Lombardia	16,7	15.030.000	6.396.100	8.584.800	9.492.120	13.323.860	12.107.510	64.934.390
Marche	2,6	2.340.000	995.800	1.277.500	1.413.720	1.960.310	2.161.240	10.148.570
Molise	0,5	450.000	191.500	255.500	291.720	398.310	502.260	2.089.290
Piemonte	7,2	6.480.000	2.757.600	3.679.200	4.005.540	5.576.340	6.088.000	28.586.680
Puglia	6,9	6.210.000	2.642.700	3.525.900	3.848.460	5.334.230	5.022.600	26.583.890
Sardegna	2,9	2.610.000	1.110.700	1.481.900	1.587.630	2.186.800	2.176.460	11.153.490
Sicilia	8,6	7.740.000	3.293.800	4.394.600	4.790.940	6.630.690	6.247.810	33.097.840
Toscana	6,1	5.490.000	2.336.300	3.117.100	3.438.930	4.795.340	5.327.000	24.504.670
Umbria	1,5	1.350.000	574.500	766.500	807.840	1.124.640	1.308.920	5.932.400
Valle d'Aosta	0,2	180.000	76.600	102.200	117.810	164.010	190.250	830.870
Veneto	8,2	7.380.000	3.140.600	4.190.200	4.633.860	6.466.680	6.042.340	31.853.680
TOTALE	100	90.000.000	38.300.000	51.100.000	56.100.000	78.100.000	76.100.000	389.700.000

Fonte: Corte conti su dati del MLPS.

Come si evince dal raffronto tra i dati delle tabelle n. 1 e n. 2, le risorse stanziare fino al 2021 sono state interamente assegnate alle Regioni sulla base di decreti di ripartizione annualmente adottati.

3. L'erogazione delle risorse del Fondo alle Regioni. Programmazione e rendicontazione delle risorse erogate

Come già riportato, la legge n. 112/2016 assegna nella materia importanti funzioni programmatiche alle Regioni, mentre all'Amministrazione centrale vengono riservati compiti di monitoraggio e controllo.

Il DPCM 21 novembre 2019 definisce anche la tempistica del procedimento di erogazione delle risorse che dovrebbe assicurare una celere ed efficace utilizzazione, fissando per le Regioni un termine di 60 giorni per il trasferimento delle risorse agli Ambiti territoriali (decorrente dalla data del versamento delle risorse da parte del MLPS) e un termine di 30 giorni per la successiva comunicazione al Ministero (dall'effettivo trasferimento delle risorse agli Ambiti).

I decreti attuativi hanno assegnato al MLPS il compito di valutare la coerenza della programmazione regionale con le finalità del Fondo (DM 23 novembre 2016 e DM 21 novembre 2019) e hanno subordinato l'erogazione delle risorse alle Regioni all'esito positivo della valutazione.

E' stato altresì disposto che le Regioni diano conto dell'effettiva utilizzazione delle risorse, stabilendo che l'erogazione delle risorse debba essere preceduta dall'avvenuta *“rendicontazione sull'effettiva attribuzione ai beneficiari delle risorse trasferite del secondo anno precedente l'erogazione medesima”* (art. 6, comma 4 DM 23 novembre 2016) e, successivamente (art. 3 DPCM 21 novembre 2019 e art. 3, comma 1, del DM 7 dicembre 2021), che l'erogazione di ciascuna annualità è condizionata alla rendicontazione *“sugli utilizzi delle risorse ripartite nel secondo anno precedente”*.

A decorrere dal 2021, l'erogazione è stata condizionata alla rendicontazione dell'effettivo utilizzo di almeno il 75%, su base regionale, delle risorse del secondo anno precedente. Sempre per il 2021, il decreto ministeriale dispone che in ragione delle esigenze legate all'epidemia COVID-19 ed in attuazione di quanto previsto dal comma 2 dell'art. 89 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, in sede di rendicontazione delle spese sostenute nell'anno 2020, laddove le amministrazioni destinatarie abbiano sostenuto specifiche spese legate all'emergenza COVID-19, anche finalizzate alla riorganizzazione dei servizi, all'approvvigionamento di dispositivi di protezione e all'adattamento degli spazi relativi a prestazioni sociali erogate sotto forma di servizi effettivamente erogati, possono includerle nella rendicontazione indipendentemente dall'annualità di riferimento e la documentazione prevista è integrata con una relazione che specifichi l'ammontare delle somme utilizzate, il periodo cui la spesa fa riferimento, gli estremi dei relativi atti di autorizzazione e la specifica tipologia delle spese considerate, ove non già rendicontate.

Secondo quanto comunicato in via istruttoria, il MLPS ha potuto verificare la coerenza della programmazione regionale con le finalità del Fondo man mano che i relativi atti sono stati alla stessa annualmente inviati dalle Regioni. In alcuni casi la verifica non ha dato immediatamente esiti positivi, ma ha richiesto un'interlocuzione con le Amministrazioni regionali, con richieste di chiarificazione e specifici

approfondimenti.

Per quanto concerne la rendicontazione delle risorse ricevute, i dati acquisiti nel corso dell'attività istruttoria hanno evidenziato consistenti ritardi nell'assolvimento dell'obbligo, fermo al rendiconto 2018, e ha fatto emergere una forte eterogeneità a livello regionale, come facilmente desumibile dalla tabella 3, di seguito riportata.

Tabella 3 - Rendicontazioni inviate al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dalle Regioni ai sensi dell'art. 6, comma 4, DM del 23/11/2016

Regioni	Rendicontazione esercizio 2016	Rendicontazione esercizio 2017	Data di comunicazione	Rendicontazione esercizio 2018	Data di comunicazione
Abruzzo	1.980.000	842.000	11.10.2020	1.124.200	25.05.2021
Basilicata	900.000	383.000	4.2.2021	Non pervenuta	
Calabria	3.060.000	Non pervenuta		Non pervenuta	
Campania	9.090.000	2.903.109	14.07.2022	5.161.100	10.5.2021
Emilia-Romagna	6.570.000	2.795.900	21.11.2020	3.730.300	16.11.2021
Friuli Venezia Giulia	1.800.000	766.000	13.04.2020	1.022.000	22.06.2021
Lazio	9.090.000	3.868.300	29.09.2020	5.161.100	28.09.2021
Liguria	2.250.000	957.500	26.03.2021	945.926	20.09.2022
Lombardia	15.030.000	6.396.100	22.06.2020	Non pervenuta	
Marche	2.340.000	995.800	04.06.2020	555.818	20.07.2021
Molise	In approfondimento istruttoria	Non pervenuta		Non pervenuta	
Piemonte	6.480.000	2.757.600	09.06.2020	3.679.200	07.06.2021
Puglia	6.210.000	2.642.700	06.06.2020	Non pervenuta	29.11.2021
Sardegna	2.610.000	1.110.700	20.10.2020	1.481.900	28.09.2022
Sicilia	In approfondimento istruttoria	3.294.055	10.07.2017	Non pervenuta	
Toscana	5.490.000	2.336.300	03.06.2020	3.117.100	31.05.2021
Umbria	1.350.000	574.500	19.5.2022	766.500	19.5.2022
Valle d'Aosta	Non pervenuta	76.600	15.09.2017	Non pervenuta	
Veneto	7.380.000	3.140.600	29.05.2020	4.190.200	29.04.2022
TOTALE	81.630.000	35.840.764		30.935.344	

Fonte: MLPS - Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali.

La successiva tabella 4 riporta, per ciascun decreto ministeriale di riparto del Fondo, le risorse complessivamente erogate alle singole Regioni nel corso degli anni.

La tabella successiva, n. 4 *bis*, rappresenta, invece, per le annualità 2018, 2019 e 2020, le risorse assegnate alle Regioni con i decreti di riparto del MLPS e quelle non erogate ad alcune di esse a causa della mancata rendicontazione del secondo anno precedente. Nella stessa tabella non vengono indicati i dati degli anni 2016 e 2017, in quanto, come già riportato, le risorse assegnate sono state interamente erogate alle Regioni.

Tabella 4 – Erogazioni alle Regioni negli anni 2016-2020 e ripartizione delle risorse del Fondo

Regioni	Anno 2016 (Dec. MLPS 23 novembre 2016)		Anno 2017 (Dec. MLPS 21 giugno 2017)		Anno 2018 (D.P.C.M. 12 dicembre 2018)		Anno 2019 (D.P.C.M. 21 novembre 2019)		Anno 2020 (D.P.C.M. 21 dicembre 2020)		Totale 2016-2020		
	Risorse erogate (a)	Risorse ripartite (b)	Risorse erogate (a)	Risorse ripartite (b)	Risorse erogate (a)	Risorse ripartite (b)	Risorse erogate (a)	Risorse ripartite (b)	Risorse erogate (a)	Risorse ripartite (b)	Risorse erogate (a)	Risorse ripartite (b)	rapp. a/b
Abruzzo	1.980.000	1.980.000	842.600	842.600	1.124.200	1.124.200	1.239.810	1.239.810	1.718.200	1.718.200	6.904.810	6.904.810	100,0%
Basilicata	900.000	900.000	383.000	383.000	511.000	511.000	544.170	544.170	749.760	749.760	2.338.170	3.087.930	75,7%
Calabria	3.060.000	3.060.000	1.302.200	1.302.200	1.737.400	1.737.400		1.873.740	2.577.300	2.577.300	6.099.600	10.550.640	57,8%
Campania	9.090.000	9.090.000	3.868.300	3.868.300	5.161.100	5.161.100		5.688.540	7.903.720	7.903.720	18.119.400	31.711.660	57,1%
Emilia-Rom.	6.570.000	6.570.000	2.795.900	2.795.900	3.730.300	3.730.300	4.162.620	4.162.620	5.826.260	5.826.260	23.085.080	23.085.080	100,0%
Friuli V.G.	1.800.000	1.800.000	766.000	766.000	1.022.000	1.022.000	1.110.780	1.110.780	1.546.380	1.546.380	6.245.160	6.245.160	100,0%
Lazio	9.090.000	9.090.000	3.868.300	3.868.300	5.161.100	5.161.100	5.660.490	5.660.490	7.880.290	7.880.290	31.660.180	31.660.180	100,0%
Liguria	2.250.000	2.250.000	957.500	957.500	1.277.500	1.277.500	1.391.280	1.391.280	1.936.880	1.936.880	5.876.280	7.813.160	75,2%
Lombardia	15.030.000	15.030.000	6.396.100	6.396.100	8.584.800	8.584.800	9.492.120	9.492.120	13.323.860	13.323.860	39.503.020	52.826.880	74,8%
Marche	2.340.000	2.340.000	995.800	995.800	1.277.500	1.277.500	1.413.720	1.413.720	1.960.310	1.960.310	6.027.020	7.987.330	75,5%
Molise	450.000	450.000	191.500	191.500	In approfond.to istruttorio	255.500		291.720		398.310	641.500	1.587.030	40,4%
Piemonte	6.480.000	6.480.000	2.757.600	2.757.600	3.679.200	3.679.200	4.005.540	4.005.540	5.576.340	5.576.340	22.498.680	22.498.680	100,0%
Puglia	6.210.000	6.210.000	2.642.700	2.642.700	3.525.900	3.525.900	3.848.460	3.848.460	5.334.230	5.334.230	16.227.060	21.561.290	75,3%
Sardegna	2.610.000	2.610.000	1.110.700	1.110.700	1.481.900	1.481.900	1.587.630	1.587.630	2.186.800	2.186.800	6.790.230	8.977.030	75,6%
Sicilia	7.740.000	7.740.000	3.293.800	3.293.800	In approfond.to istruttorio	4.394.600		4.790.940		6.630.690	11.033.800	26.850.030	41,1%
Toscana	5.490.000	5.490.000	2.336.300	2.336.300	3.117.100	3.117.100	3.438.930	3.438.930	4.795.340	4.795.340	19.177.670	19.177.670	100,0%
Umbria	1.350.000	1.350.000	574.500	574.500	766.500	766.500		807.840	1.124.640	1.124.640	2.691.000	4.623.480	58,2%
Valle d'Aosta		180.000	76.600	76.600		102.200		117.810	164.010	164.010	76.600	640.620	12,0%
Veneto	7.380.000	7.380.000	3.140.600	3.140.600	4.190.200	4.190.200	4.633.860	4.633.860	6.466.680	6.466.680	19.344.660	25.811.340	74,9%
TOTALE	89.820.000	90.000.000	38.300.000	38.300.000	46.347.700	51.100.000	42.529.410	56.100.000	22.547.470	78.100.000	239.544.580	313.600.000	76,4%

* Dai dati comunicati dal MLPS non risultano erogate alla Regione Toscana le risorse del 2020, che invece risultano dalla banca dati dal SICR (erogazione in data 22.12.2021).

Fonte: Corte conti su dati SICR 2016-2017 e dati MLPS.

Tabella 4 bis – Risorse non erogate alle Regioni negli anni 2018-2020 e ripartizione delle risorse del Fondo

Regioni	Anno 2018 (D.P.C.M. 12 dicembre 2018)		Anno 2019 (D.P.C.M. 21 novembre 2019)		Anno 2020 (D.P.C.M. 21 dicembre 2020)		Totale 2019-2020		
	Risorse erogate (a)	Risorse ripartite (b)	Risorse non erogate (a)	Risorse ripartite (b)	Risorse non erogate (a)	Risorse ripartite (b)	Risorse non erogate (a)	Risorse ripartite (b)	rapp. a/b
Abruzzo		1.124.200	0	1.239.810	0	1.718.200	0	4.082.210	0,0%
Basilicata		511.000	0	544.170	749.760	749.760	749.760	1.804.930	41,5%
Calabria		1.737.400	1.873.740	1.873.740	2.577.300	2.577.300	4.451.040	6.188.440	71,9%
Campania		5.161.100	5.688.540	5.688.540	7.903.720	7.903.720	13.592.260	18.753.360	72,5%
Emilia-Rom.		3.730.300	0	4.162.620	0	5.826.260	0	13.719.180	0,0%
Friuli V.G.		1.022.000	0	1.110.780	0	1.546.380	0	3.679.160	0,0%
Lazio		5.161.100	0	5.660.490	0	7.880.290	0	18.701.880	0,0%
Liguria		1.277.500	0	1.391.280	1.936.880	1.936.880	1.936.880	4.605.660	42,1%
Lombardia		8.584.800	0	9.492.120	13.323.860	13.323.860	13.323.860	31.400.780	42,4%
Marche		1.277.500	0	1.413.720	1.960.310	1.960.310	1.960.310	4.651.530	42,1%
Molise	255.500	255.500	291.720	291.720	398.310	398.310	945.530	945.530	100,0%
Piemonte		3.679.200	0	4.005.540	0	5.576.340	0	13.261.080	0,0%
Puglia		3.525.900	0	3.848.460	5.334.230	5.334.230	5.334.230	12.708.590	42,0%
Sardegna		1.481.900	0	1.587.630	2.186.800	2.186.800	2.186.800	5.256.330	41,6%
Sicilia	4.394.600	4.394.600	4.790.940	4.790.940	6.630.690	6.630.690	15.816.230	15.816.230	100,0%
Toscana		3.117.100	0	3.438.930	0	4.795.340	0	11.351.370	0,0%
Umbria		766.500	807.840	807.840	1.124.640	1.124.640	1.932.480	2.698.980	71,6%
Valle d'Aosta	102.200	102.200	117.810	117.810	164.010	164.010	384.020	384.020	100,0%
Veneto		4.190.200	0	4.633.860	6.466.680	6.466.680	6.466.680	15.290.740	42,3%
TOTALE	4.752.300	51.100.000	13.570.590	56.100.000	50.757.190	78.100.000	64.327.780	134.200.000	47,9%

* Dai dati comunicati dal MLPS non risultano erogate alla Regione Toscana le risorse del 2020, che invece risultano dalla banca dati dal SICR (erogazione in data 22.12.2021).

Fonte: Corte conti su dati SICR 2018-2020 e dati MLPS.

Complessivamente, la percentuale di risorse erogate rispetto a quelle assegnate risulta decrescente nel tempo.

Le risorse a valere sulle annualità 2016 e 2017 sono state incassate quasi per intero, non essendo la relativa erogazione subordinata a specifici adempimenti da parte delle Regioni. L'unica eccezione, per un importo minimo, riguarda la Valle d'Aosta.

Il dato complessivo, scorporato per le singole Regioni, evidenzia come soltanto sei di esse (Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Lazio, Toscana e Piemonte) abbiano ricevuto tutte le risorse assegnate, mentre le altre hanno riscosso solo in parte le quote spettanti.

Le risorse a valere sulle quote dell'anno 2021 non sono state ancora erogate e, per quelle stanziare nel 2022, non risulta ancora adottato il relativo decreto di riparto.

Le seguenti tabelle 5 e 6 pongono a confronto i dati relativi alle erogazioni a valere sul 2017 e sul 2018 con quelli delle rendicontazioni degli stessi anni le quali, a loro volta, hanno condizionato le assegnazioni degli esercizi 2019 e 2020 (secondo anno precedente).

Per le risorse assegnate nel 2016, dai dati resi disponibili dal MLPS, risultano ancora in approfondimento istruttorio le rendicontazioni del Molise (450.000 euro) e della Sicilia (7.740.000 euro).

Nel 2017, a fronte di risorse incassate dalle Regioni per un importo complessivo pari a 38.300.000 euro, 2.459.236 euro non hanno costituito oggetto di rendicontazione.

Nel 2018, dei 46.347.700 euro trasferiti, non ne sono stati rendicontati ben 19.174.934.

Tabella 5 - Risorse erogate per l'annualità 2019 successivamente alla rendicontazione 2017

Regioni	Erogazioni a valere sul DM 21/6/2017 (a)	Rendiconti 2017 (b)	Rapporto b/a	Erogazioni a valere sul D.P.C.M. 21/11/2019*
Abruzzo	842.600	842.000	99,9%	1.239.810
Basilicata	383.000	383.000	100,0%	544.170
Calabria	1.302.200	non pervenuto		
Campania	3.868.300	2.903.109	75,0%	
Emilia Romagna	2.795.900	2.795.900	100,0%	4.162.620
Friuli Venezia G.	766.000	766.000	100,0%	1.110.780
Lazio	3.868.300	3.868.300	100,0%	5.660.490
Liguria	957.500	957.500	100,0%	1.391.280
Lombardia	6.396.100	6.396.100	100,0%	9.492.120
Marche	995.800	995.800	100,0%	1.413.720
Molise	191.500	non pervenuto		
Piemonte	2.757.600	2.757.600	100,0%	4.005.540
Puglia	2.642.700	2.642.700	100,0%	3.848.460
Sardegna	1.110.700	1.110.700	100,0%	1.587.630
Sicilia	3.293.800	3.294.055	100,0%	
Toscana	2.336.300	2.336.300	100,0%	3.438.930
Umbria	574.500	574.500	100,0%	
Valle d'Aosta	76.600	76.600	100,0%	
Veneto	3.140.600	3.140.600	100,0%	4.633.860
Totale erogazioni	38.300.000	35.840.764	93,6%	42.529.410

Fonte: Corte conti su dati sistema informativo controllo e referto (SICR) e dati delle rendicontazioni forniti dal MLPS.

La mancata rendicontazione delle risorse ricevute a valere sulle quote del 2017 non ha permesso alla Calabria e al Molise di riscuotere le risorse a valere sul riparto 2019.

La limitazione della rendicontazione ad una parte soltanto delle erogazioni ricevute fornisce giustificazione alla mancata erogazione delle risorse alla regione Campania.

Dai dati trasmessi, la Sicilia e la Valle d'Aosta risultano aver reso disponibile la rendicontazione delle risorse ricevute nel 2017, con ciò venendo meno la causa che potrebbe giustificare la mancata erogazione. Tuttavia, la data delle rispettive rendicontazioni, come comunicata (10 luglio e 15 settembre 2017), appare incompatibile con la rendicontazione delle risorse utilizzate nel 2017.

Per la regione Umbria, la mancata erogazione delle risorse assegnate non è apparsa

ricollegabile alla rendicontazione 2017, che risulta trasmessa, sebbene con notevole ritardo (19/5/2022).

Tabella 6 - Risorse erogate per l'annualità 2020 successivamente alla rendicontazione 2018

Regioni	Erogazioni a valere sul D.P.C.M. 12/12/2018 (a)	Rendiconti 2018 (b)	Rapporto b/a	Erogazioni a valere sul D.P.C.M. 21/12/2020
Abruzzo	1.124.200	1.124.200	100,0%	1.718.200
Basilicata	511.000	non pervenuto		
Calabria	1.737.400	non pervenuto		
Campania	5.161.100	5.161.100	100,0%	
Emilia Romagna	3.730.300	3.730.300	100,0%	5.826.260
Friuli Venezia G.	1.022.000	1.022.000	100,0%	1.546.380
Lazio	5.161.100	5.161.100	100,0%	7.880.290
Liguria	1.277.500	954.526	74,7%	
Lombardia	8.584.800	non pervenuto		
Marche	1.277.500	555.818	43,5%	
Molise		non pervenuto		
Piemonte	3.679.200	3.679.200	100,0%	5.576.340
Puglia	3.525.900	non pervenuto		
Sardegna	1.481.900	1.481.900	100,0%	
Sicilia		non pervenuto		
Toscana	3.117.100	3.117.100	100,0%	4.795.340
Umbria	766.500	766.500	100,0%	
Valle d'Aosta		non pervenuto		
Veneto	4.190.200	419.022	10,0%	
Totale erogazioni	46.347.700	27.172.766	58,6%	27.342.810

Fonte: Corte conti su dati sistema informativo controllo e referto (SICR) e dati delle rendicontazioni forniti dal MLPS.

Ben tredici Regioni non hanno ricevuto le quote delle risorse assegnate per il 2020 (Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria, Valle D'Aosta e Veneto). Per sette di dette Regioni non risulta inviata la rendicontazione delle risorse trasferite nel 2018, mentre altre due hanno solo parzialmente rendicontato le risorse utilizzate (Liguria, Marche).

In tutti i casi, lo slittamento in avanti della data della rendicontazione, già evidenziato dalla tabella 4, ha comunque ritardato la data delle erogazioni.

Le risorse ripartite nel 2019 sono state erogate, nelle situazioni più tempestive, nel 2020, anno in cui sono state rendicontate le risorse ricevute nel 2017, mentre nel 2021 sono state trasferite le risorse ripartite nel 2020, previa rendicontazione delle risorse ricevute nel 2018.

Il raffronto fra l'importo delle risorse rendicontate e di quelle erogate nello stesso

esercizio evidenzia consistenti quote di risorse in relazione alle quali non è stata data dimostrazione della relativa utilizzazione. In particolare, nel 2017, dette risorse sono pari a 2.459.236 euro e costituiscono il 6,4% dell'importo complessivo delle risorse assegnate alle Regioni, mentre nel 2018 il fenomeno è molto più significativo, non essendo stata data dimostrazione dell'utilizzazione di 19.174.934 euro, pari al 41,4% delle erogazioni.

Tale situazione, oltre a bloccare l'erogazione delle risorse degli anni successivi per le Regioni inadempienti, con conseguente limitazione dei servizi che potrebbero essere dalle stesse finanziati, lascia aperto il quesito sulla sorte delle risorse non rendicontate.

I ritardi e i casi di mancata rendicontazione documentano difficoltà delle Amministrazioni territoriali nella gestione delle risorse, le quali possono riguardare proprio l'attività di rendicontazione o, più verosimilmente, le procedure di utilizzazione delle risorse per le finalità alle quali erano destinate.

Al riguardo, i decreti attuativi, a partire dal DPCM del 21 novembre 2019, si sono limitati a prevedere che le eventuali somme non rendicontate devono comunque essere esposte entro la successiva erogazione, così venendo incontro a esigenze di trasparenza, lasciando tuttavia impregiudicata la questione delle conseguenze dell'eventuale inadempimento all'obbligo, da parte delle Regioni, di dare dimostrazione dell'uso delle risorse trasferite.

Invero all'Amministrazione centrale gli stessi decreti assegnano la verifica dell'efficace gestione delle risorse e della destinazione delle stesse al perseguimento delle finalità alle quali sono destinate, attraverso il monitoraggio dei flussi finanziari (art. 6 del DM 23 novembre 2016), senza tuttavia prevedere strumenti idonei ad assicurare effettività ai controlli previsti.

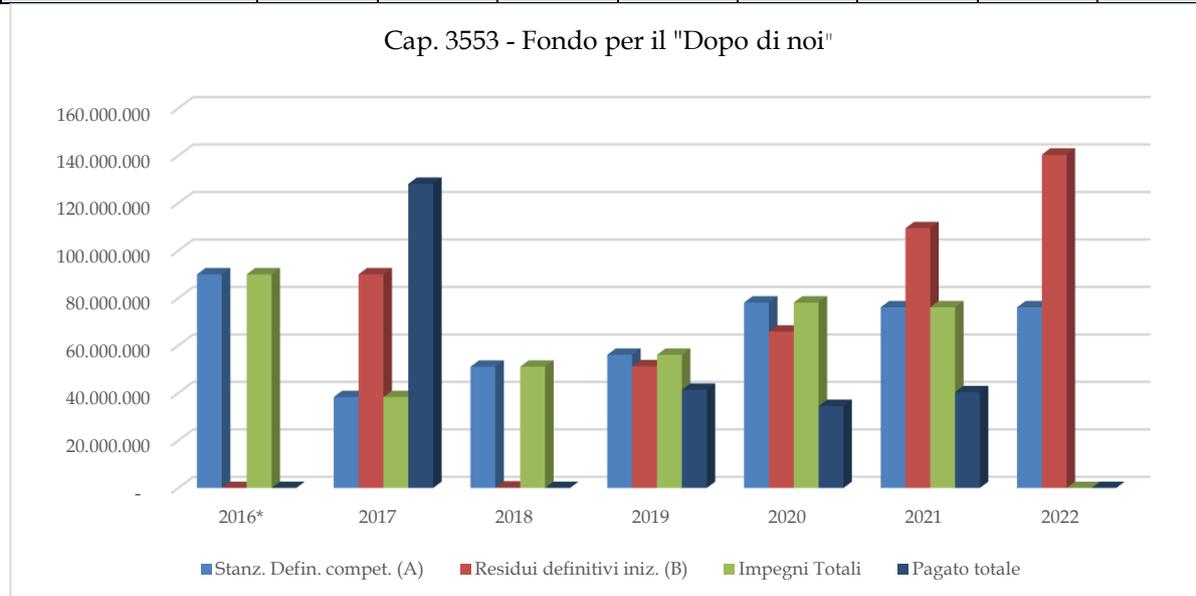
Ai fini dell'indagine appare utile anche verificare tramite il sistema informativo SICR alimentato dai dati RGS, Corte dei conti e Banca d'Italia, le disponibilità finanziarie di cui ciascuna Regione ha potuto annualmente fruire attraverso l'analisi della movimentazione delle risorse nel bilancio dello Stato.

Al riguardo nella tabella e nel grafico seguenti viene rappresentata la gestione del capitolo 3553 in cui sono allocate le risorse assegnate al Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (c.d. Fondo per il "Dopo di

noi”), gestito dal centro di responsabilità amministrativa n. 9 - DG per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale (già DG Inclusione e politiche sociali nel 2016-2017)¹⁷.

Tabella 7 - capitolo 3553 - Fondo per l’assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (c.d. Fondo per il “Dopo di noi”) - Gestione del capitolo

Esercizio	2016*	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Totali
Stanz. Defin. compet. (A)	90.000.000	38.300.000	51.100.000	56.100.000	78.100.000	76.100.000	76.100.000	465.800.000
Residui definitivi iniz. (B)	-	90.000.000	180.000	51.280.000	65.860.100	109.438.950	140.427.780	
Massa spendibile-MS (A+B)	90.000.000	128.300.000	51.280.000	107.380.000	143.960.100	185.538.950	216.527.780	
Impegni Totali	90.000.000	38.300.000	51.100.000	56.100.000	78.100.000	76.100.000	-	389.700.000
Rapporto imp/stanz.	100%	100%	100%	100%	100%	100%	0%	100%
Pagato competenza	-	38.300.000	-	-	-	-	-	38.300.000
Pagato conto residui	-	89.820.000	-	41.339.900	34.521.150	40.358.870	-	206.039.920
Pagato totale	-	128.120.000	-	41.339.900	34.521.150	40.358.870	-	244.339.920
Rapp. Pag./M.S..	0%	100%	0%	38%	24%	22%	0%	31%
Economie totali	-	-	-	180.000	-	4.752.300	-	4.932.300
Residui finali	90.000.000	180.000	51.280.000	65.860.100	109.438.950	140.427.780	-	



* Le risorse sono state inizialmente allocate nel capitolo 3352, ma nel corso dello stesso anno sono state trasferite integralmente al capitolo in oggetto con analogia denominazione

** La dotazione per il 2018, come si evince dal decreto MEF di ripartizione in capitoli, risulta minore per 5 mln rispetto alle risorse assegnate dalla legge 112/2016 istitutiva del Fondo

Fonte dati: sistema informativo controllo e referto (SICR) a disposizione della Corte dei conti

¹⁷ Il fondo è compreso nell’Azione n. 3 “Invalidi civili, non autosufficienti, persone con disabilità” appartenente al Programma “Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva” della Missione n. 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”.

Le risorse stanziare risultano interamente impegnate per ciascuno degli anni esaminati, mentre il rapporto fra impegni e pagamenti risulta molto basso attestandosi, in media, intorno al 31 per cento.

In tutti gli anni, tranne che nel 2017, le risorse assegnate sono state pagate negli anni successivi e solo a seguito, come già rilevato, della rendicontazione delle risorse trasferite nel secondo anno precedente.

Le somme pagate si attestano sempre su valori non elevati e decrescenti (dal 38 per cento del 2019 al 22 per cento del 2021) con una conseguente costante crescita della massa spendibile, che dai 51,1 milioni nel 2018 arriva a 216,5 milioni nel 2022 (più del 400 per cento).

Si rileva, inoltre, che sono diventate indisponibili, per effetto della perenzione amministrativa, le risorse del Fondo in esame conservate in conto residui oltre il termine dei tre anni. Tale circostanza si è verificata, in modo trascurabile, alla fine dell'esercizio finanziario 2019 e, in misura più consistente, nel 2021, quando sono andati in economia 4,75 milioni di euro.

La successiva tabella 8 analizza il dato dei pagamenti annuali per Regione.

Tabella 8 - Pagamenti alle Regioni dal capitolo 3553 - Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (c.d. Fondo per il "Dopo di noi")

Regione	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Pagamenti totali
Abruzzo		2.822.600		1.124.200	1.239.810	1.718.200	6.904.810
Basilicata		1.283.000		511.000		544.170	2.338.170
Calabria		4.362.200		1.737.400			6.099.600
Campania		12.958.300		5.161.100			18.119.400
Emilia Romagna		9.365.900		3.730.300		9.988.880	23.085.080
Friuli Venezia G.		2.566.000		1.022.000	1.110.780	1.546.380	6.245.160
Lazio		12.958.300		5.161.100	5.660.490	7.880.290	31.660.180
Liguria		3.207.500		1.277.500		1.391.280	5.876.280
Lombardia		21.426.100		8.584.800	9.492.120		39.503.020
Marche		3.335.800		1.277.500	1.413.720		6.027.020
Molise		641.500					641.500
Piemonte		9.237.600		3.679.200	4.005.540	5.576.340	22.498.680
Puglia		8.852.700			3.525.900	3.848.460	16.227.060
Sardegna		3.720.700				3.069.530	6.790.230
Sicilia		11.033.800					11.033.800
Toscana		7.826.300		3.117.100	3.438.930	4.795.340	19.177.670
Umbria		1.924.500		766.500			2.691.000
Valle d'Aosta		76.600					76.600
Veneto		10.520.600		4.190.200	4.633.860		19.344.660
Tot. Italia		128.120.000		41.339.900	34.521.150	40.358.870	244.339.920

Fonte dati: sistema informativo controllo e referto (SICR).

Come si evince dai versamenti annualmente disposti, poche sono le Regioni che hanno potuto fruire di un flusso di risorse pressoché costante nel tempo (comunque limitatamente ad alcuni esercizi), funzionale alla possibilità di seguire una programmazione nell'erogazione delle prestazioni.

Analizzando, invece, il complessivo trasferimento delle risorse ripartite dai decreti ministeriali relativi agli stanziamenti di bilancio per ciascun esercizio, si può osservare come i pagamenti siano stati spesso effettuati in conto residui e che le percentuali di erogazione sulle somme assegnate siano sempre decrescenti nel tempo.

Tabella 9 - Capitolo 3553 - Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (c.d. Fondo per il "Dopo di noi"). - Pagamenti alle Regioni per esercizio di provenienza dei fondi.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Risorse stanziare e ripartite	90.000.000	38.300.000	51.100.000	56.100.000	78.100.000	76.100.000
Erogato anno di competen.	-	38.300.000	-	-	-	-
Erogato residui I anno succ.	89.820.000	-	41.339.900	30.995.250	27.342.810	-
Erogato res. II anno succ.	-	-	3.525.900	11.534.160	-	
Erogato res. III anno succ.	-	-	1.481.900	-		
Erogato totale	89.820.000	38.300.000	46.347.700	42.529.410	27.342.810	-
Economie di impegno	180.000	-	4.752.300			

Fonte dati: sistema informativo controllo e referto (SICR).

CAPITOLO III

L'ATTUAZIONE DEGLI INTERVENTI

Sommario: 1. Le relazioni per il Parlamento. - 2. Lo stato di attuazione: i dati del MLPS. - 3. Il Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali (SIOSS).

1. Le relazioni per il Parlamento

La prima relazione sullo stato di attuazione della legge 22 giugno 2016, n.112, relativa agli anni 2016-2017, predisposta ai sensi dell'articolo 8 della legge stessa, si è limitata alla descrizione dell'impianto istituzionale e programmatico. La relazione dà atto che, per la definizione degli obiettivi di servizio, occorre previamente acquisire informazioni sulla platea dei beneficiari, necessarie alla stima e alla definizione del fabbisogno, a quel momento non disponibili. Viene comunque offerto un quadro di sintesi dello stato di adozione degli indirizzi programmatici regionali (all'esito della valutazione positiva degli stessi da parte del MLPS) e dei relativi contenuti, della distribuzione delle risorse - nella media nazionale - tra le cinque tipologie di intervento previste dall'art. 5, comma 4, del decreto del 23 novembre 2016.

La seconda Relazione, inviata alle Camere alla fine di dicembre 2019, raccoglie i dati che descrivono lo stato dell'arte al 31 dicembre 2018 e costituisce la prima rappresentazione degli interventi concretamente attuati a livello territoriale.

La quasi totalità delle Regioni ha partecipato alla rilevazione, con l'eccezione della Valle d'Aosta (e tenuto conto che le Province Autonome di Trento e Bolzano non partecipano al riparto delle risorse, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2, comma 109, della legge 191/2009). In diverse Regioni (Basilicata, Lazio, Puglia, Sardegna, Sicilia, Umbria) le informazioni raccolte si presentavano parziali, in particolare quanto a beneficiari e strutture.

La situazione fotografata riferisce di 6.000 beneficiari, 380 nuove soluzioni alloggiative e uno scarso ricorso a strumenti come il *trust*.

Al 31 dicembre 2018, i progetti personalizzati predisposti a valere sul Fondo per il "Dopo di noi" risultavano 5.761, riferiti a 12 Regioni sulle 19 destinatarie del Fondo

(Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia-Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Molise, Campania, Calabria).

Nelle attività di programmazione, come previsto dall'art. 4, comma 2, della legge 112/2016, risultavano essere state coinvolte in tutte le Regioni le organizzazioni di rappresentanza delle persone con disabilità, seppure con modalità diverse.

La relazione ha anche posto a confronto i modelli organizzativi regionali, suddividendo in due tipologie gli interventi finanziabili: da un lato, gli interventi riguardanti direttamente i beneficiari, che comprendono percorsi programmati di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine, interventi di supporto alla domiciliarità, programmi di accrescimento della consapevolezza, interventi di permanenza temporanea in una soluzione abitativa extra-familiare; dall'altro, gli interventi di natura infrastrutturale, volti alla messa a disposizione delle strutture con le caratteristiche individuate dalla legge e dalla disciplina attuativa.

Per gli interventi del primo tipo, le Regioni hanno generalmente provveduto a ripartire le risorse in favore degli Ambiti territoriali emanando Avvisi pubblici o adottando specifiche linee di indirizzo.

Per gli interventi infrastrutturali, le Regioni hanno provveduto a ripartire le risorse agli Ambiti, ma sono state anche attivate, a livello regionale, procedure per la selezione di proposte progettuali finalizzate alla realizzazione di soluzioni alloggiative innovative. Nel 70% dei casi trattasi di ristrutturazioni e messa in opera di impianti e attrezzature, in circa un quarto dei casi di locazione (27 per cento), raro l'acquisto (presente in un'unica Regione, il Veneto, in cui comunque rappresenta un terzo degli alloggi finanziati).

La ristrutturazione è l'unica modalità di intervento infrastrutturale in Piemonte, Liguria ed Emilia-Romagna, mentre la locazione è l'intervento predominante nelle Marche e in Calabria con poco meno dei due terzi degli interventi finanziati. I posti per situazioni di emergenza e/o sollievo riguardano meno di un quinto delle soluzioni. La media nazionale, in realtà, è in questo caso trainata dalla situazione della Toscana, in cui a fronte del maggior numero di alloggi del Paese, si ha una presenza trascurabile (3%) di posti per situazioni di emergenza o di sollievo. Nelle altre Regioni la situazione è molto più equilibrata, fino ad una inversione della situazione

predominante in Veneto, dove quasi l'80% degli alloggi ha posti con queste caratteristiche.

In generale, risultano prevalenti i progetti che prevedono un percorso programmato verso l'autonomia e non l'immediata uscita dal nucleo familiare (74%).

L'attività di monitoraggio nella maggior parte delle Regioni è stata effettuata in occasione di quella attivata dal MLPS, con l'eccezione delle Regioni che hanno provveduto autonomamente avvalendosi, comunque, di schede simili nei contenuti a quelle predisposte dal ministero.

Non risultano trasmesse al Parlamento ulteriori relazioni oltre quelle riportate, nonostante l'art. 8 della legge n. 112/2021 ne preveda l'adozione entro il 30 giugno di ogni anno.

2. Lo stato di attuazione: i dati del MLPS

Secondo quanto disposto con il DPCM 21 novembre 2019 la rendicontazione deve riportare non solo i pagamenti effettuati a favore degli Ambiti territoriali (denominazione dell'Ambito, data e importo) e i criteri e gli indicatori utilizzati per il riparto delle risorse agli stessi, ma anche le risorse erogate per aeree d'intervento, i beneficiari secondo le priorità di accesso e secondo le tipologie di intervento, oltre che per sesso e classe di età. Devono essere forniti, infine, alcuni dati relativi alle strutture alloggiative.

Trattasi di dati che documentano non solo che le risorse sono state spese, ma anche per quali finalità, con quali modalità e con quali risultati.

Al riguardo, il Ministero ha trasmesso, in sede istruttoria, i dati desunti dalle rendicontazioni ricevute e le valutazioni effettuate a novembre 2021, di seguito riportati.

In termini sintetici, ha rappresentato che la classificazione dei beneficiari per tipologia di intervento vede come prima misura i *“programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile”* (37 per cento); seguono i *“percorsi programmati di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di*

origine ovvero per la deistituzionalizzazione (35 per cento) e gli “interventi di supporto alla domiciliarità in soluzioni alloggiative” (16 per cento). Le altre due tipologie di intervento, tirocini e permanenze temporanee in soluzioni abitative extra-familiari, rappresentano ciascuna il 6 per cento del totale. Le tabelle seguenti illustrano per ogni Regione i dati secondo le tipologie di beneficiari (tabella n. 10), e le tipologie di intervento (tabella n. 11).

Complessivamente, risultano aver beneficiato degli interventi finanziati con il Fondo per il “Dopo di noi” 8.424 persone.

Il raffronto tra i dati disponibili ha evidenziato che il numero dei soggetti che hanno beneficiato delle prestazioni erogate fino al momento della rilevazione (8.424 soggetti) rappresenta una minima parte della platea potenziale dei destinatari, stimati tra i 100.000 e i 150.000 soggetti.

Tabella 10 - Tipologie di beneficiari per Regione

	Persone mancanti di entrambi i genitori, del tutto prive di risorse economiche (1)	Persone con genitori che non sono più nella condizione di continuare a garantire il sostegno. (2)	Persone inserite in strutture residenziali dalle caratteristiche molto lontane da quelle che riproducono le condizioni della casa familiare. (3)	Persone in favore delle quali è stato reso disponibile patrimonio da parte di familiari o reti associative di familiari. (4)	Altri beneficiari (5)	Totale
ABRUZZO	18	42	5	1	28	94
BASILICATA						
CALABRIA						
CAMPANIA	210	100	-	-	-	310
EMILIA R.	211	342	650	21	66	1.290
FRIULI V.G.	11	29	38	-	12	90
LAZIO	387	113	252	65	35	852
LIGURIA	35	40	30	20	-	125
LOMBARDIA	1.662	237	ina.	ina.	140	2.039
MARCHE	48	68	-	-	-	116
MOLISE	-	3	-	-	-	3
PIEMONTE	435	190	684	124	166	1.599
PUGLIA	14	14	-	-	-	28
SARDEGNA						
SICILIA	-	-	35	1	1	37
TOSCANA	472	145	468	20	24	1.129
UMBRIA	41	14	18	-	-	73
V. d'AOSTA						
VENETO	414	55	63	83	24	639
Totale Italia	3.958	1.392	2.243	335	496	8.424

1) DM 23 novembre 2016, art. 4, comma 3, lett. a).

2)DM 23 novembre 2016, art. 4, comma 3, lett. b).

3)DM 23 novembre 2016, art. 4, comma 3, lett. c).

4)DM 23 novembre 2016, art. 4, art. 4, comma 4).

5)Persone con disabilità grave in possesso di risorse economiche e/o con genitori ancora in grado di garantire il sostegno genitoriale, per le quali è comunque emersa la necessità di esigenze abitative extra-familiari e l'idoneità per gli interventi di cui alla legge 112 del 2016 nonché persone già inserite in strutture residenziali per le quali emerga una necessità di rivalutazione delle condizioni abitative pur non trattandosi di residenze quali quelle di cui all'art. 4, co. 3, lett. c).

Fonte: MLPS - DG Inclusione e politiche sociali

La tabella seguente prende in considerazione non le persone, ma i progetti finanziati, a livello nazionale (15.945). Il dato va valutato considerando che per la stessa persona possono essere stati finanziati più progetti.

Tabella 11 - Caratteristiche dei progetti

	Piemonte	Liguria	Lombardia	Veneto	Friuli-V.G.	Emilia-R.	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Italia
Persone per le quali è stato predisposto il progetto personalizzato	1.587	125	2.017	622	82	1.260	951	59	116	616	100	3	310	14			37		7.899
Progetti che prevedono un percorso programmato di accompagnamento verso l'autonomia e di uscita dal nucleo familiare di origine	874	35	1.662	503	67	693	808	43	52	456	64	-	260	14			37		5.568
Progetti che prevedono l'uscita dal nucleo familiare di origine	435	80	260	111	11	441	168	17	47	168	28	3	106	-			-		1.875
Progetti che prevedono la rivalutazione delle condizioni abitative	166	10	23	8	12	126	28	11	17	83	9	-	110	-			-		603
Totale	3.062	250	3.962	1.244	172	2.520	1.955	130	232	1.323	201	6	786	28	-	-	74	-	15.945

Fonte: MLPS-DG Inclusione e politiche sociali

Tabella 12 - Beneficiari secondo le tipologie di intervento

	Piemonte	Liguria	Lombardia	Veneto	Friuli-V.G.	Emilia-R.	Toscana	Umbria	Marche	Lazio	Abruzzo	Molise	Campania	Puglia	Basilicata	Calabria	Sicilia	Sardegna	Italia
a. Percorsi programmati di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine ovvero per la deistituzionalizzazione, ex art. 3, co. 2 e 3	435	35	1.662	414	11	211	472	41	48	387	38	-	210	14			-		2.968
b. Interventi di supporto alla domiciliarità in soluzioni alloggiative dalle caratteristiche di cui all'articolo 3, co. 4	190	40	237	55	29	342	145	14	68	113	31	3	100	14			-		1.381
c1. Programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile, di cui all'art. 3, co. 5	684	30	ina.	63	38	650	468	18	-	252	5	-	-	-			35		3.107
c2. Tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, di cui all'articolo 3, co. 6	124	20	ina.	83	-	21	20	-	-	65	-	-	-	-			1		480
e. In via residuale, interventi di permanenza temporanea in soluzione abitativa extra-familiare, ex art. 3, co. 7	166	-	140	24	12	66	24	-	-	35	20	-	-	-			1		488
Totale	1.599	125	2.039	639	90	1.290	1.129	73	116	852	94	3	310	28			37		8.424

Fonte: MLPS-DG Inclusione e politiche sociali

Dai dati riportati emerge una certa eterogeneità a livello regionale: i percorsi programmati di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine ovvero per la deistituzionalizzazione, in generale più diffusi nel Mezzogiorno (56%) che nel Nord e nel Centro (rispettivamente 30% e 44%), costituiscono la totalità degli interventi in Puglia, due su tre in Veneto, Umbria, Lazio e Campania, risultando invece marginali in Friuli-Venezia Giulia, Emilia-Romagna e del tutto assenti in Molise e Sicilia.

I programmi di accrescimento della consapevolezza e sviluppo di competenze per l'autonomia in alcune Regioni sono relativamente poco diffusi (assenti nelle Marche, Molise, Campania e Puglia; trascurabili in Abruzzo; pari al 10% in Veneto), mentre in altre riguardano circa la metà dei beneficiari (Toscana ed Emilia-Romagna) o poco di meno (Friuli-Venezia Giulia, Piemonte, Lombardia e Lazio, tutte oltre il 40%).

Gli interventi di supporto alla domiciliarità in alcuni casi sono predominanti (Marche, 59%) se non esclusivi (Molise e Puglia), in altri inferiori al 10% (Veneto, Basilicata e Sicilia). I tirocini per l'inclusione sono attivati da poche Regioni (nove delle diciassette rispondenti), ma riguardano un beneficiario su sei in Liguria, uno su sette in Veneto ed uno su nove nel Lazio. Nella tabella che segue sono illustrati i dati secondo le macroaree.

Tabella 13 - Rapporti percentuali per macroaree delle tipologie di intervento

Destinazione delle risorse	Italia %	Nord %	Centro %	Mezzogiorno %
a. Percorsi programmati di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine ovvero per la deistituzionalizzazione, di cui all'articolo 3, co. 2 e 3	35	30	44	56
b. Interventi di supporto alla domiciliarità in soluzioni alloggiative dalle caratteristiche di cui all'articolo 3, comma 4	16	16	15	31
c1. Programmi di accrescimento della consapevolezza, di abilitazione e di sviluppo delle competenze per la gestione della vita quotidiana e per il raggiungimento del maggior livello di autonomia possibile, di cui all'art. 3, co. 5	37	40	34	9
c2. Tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione, di cui all'articolo 3, comma 6	6	7	4	0
e. In via residuale, interventi di permanenza temporanea in una soluzione abitativa extra-familiare, di cui all'articolo 3, comma 7	6	7	3	4
Totale	100	100	100	100

Fonte: MLPS DG Inclusione e politiche sociali.

L'utilizzazione delle risorse è condizionata dall'organizzazione e dagli atti di programmazione degli interventi di ciascuna Regione.

Secondo quanto disposto dalla legge n. 112/2016, spetta alle medesime Regioni definire le modalità per la verifica *“dell’attuazione delle attività svolte”* e le ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi (art. 3, comma 3). Al riguardo, il MLPS ha comunicato i dati acquisiti dalle Regioni, caratterizzati da una certa eterogeneità oltre che da una genericità che li rende non sempre idonei a garantire un controllo efficace. In alcuni casi è stato sviluppato un vero e proprio sistema informativo di monitoraggio degli interventi, mentre in altri casi lo stato di avanzamento nell’attuazione delle progettualità è stato monitorato attraverso l’organizzazione di incontri e tavoli di lavoro periodici finalizzati ad individuare e risolvere le criticità emerse in fase attuativa. Alcune Regioni hanno inoltre istituito un sistema di geolocalizzazione degli interventi realizzati, in modo da aiutare il cittadino ad accedere ad informazioni riguardanti il numero di persone coinvolte e le specifiche attività previste nel progetto.

Le rilevazioni sullo stato di attuazione della legge effettuate, al proprio interno, dagli organismi rappresentativi delle associazioni delle famiglie di persone con disabilità¹⁸, suggeriscono che molte strutture hanno incontrato difficoltà nell’attivare le progettualità, anche a causa della scarsa conoscenza della legge, mentre altre hanno dichiarato di aver provato senza successo ad accedere ai finanziamenti e di avere avviato delle progettualità indipendentemente dalle risorse messe in campo dalla legge.

È emersa altresì una diffidenza delle famiglie rispetto a un fondo nazionale finanziato di anno in anno, che dà la percezione che il percorso si possa interrompere per mancanza di risorse, evidenziando l’esigenza di una garanzia di continuità nel tempo, sia dal punto di vista economico sia come progetto di vita. Altra esigenza emersa è quella di prevedere, con un’integrazione alla legge, anche la possibilità di poter vivere a casa propria, senza necessariamente dover attivare una coabitazione con altre persone, dal momento che i percorsi in comune non sempre sono perseguibili facilmente. È emersa altresì la scarsa conoscenza degli strumenti di protezione e

¹⁸ Anffas, indagine svolta da febbraio a giugno 2020, coinvolgendo 129 realtà in 16 Regioni, i cui esiti sono riportati nel sito istituzionale dell’Associazione medesima.

destinazione del patrimonio.

In altri casi, come osserva l'Osservatorio nazionale sulle politiche sociali, costruito con il sostegno di istituzioni e organizzazioni private, sarebbe utile sperimentare un allargamento del perimetro dei potenziali beneficiari del Fondo per il "Dopo di noi", andando incontro a esigenze, motivazioni e aspirazioni di soggetti che possono ancora contare su un sostegno familiare e ottenere proprio per questo maggiori effetti positivi in termini di autonomia e qualità di vita, ovviando così anche alla scarsità di risorse finanziarie disponibili. È stato, infine, rilevato che, per quanto sia previsto che gli interventi e le prestazioni a valere sul Fondo per il "Dopo di Noi" possano essere integrate con risorse regionali, locali o di soggetti terzi, tale possibilità si è verificata in casi limitati.

Da quanto sopra riportato emerge l'esigenza di rendere facilmente conoscibili le forme di sostegno pubblico previste per le persone con disabilità grave.

Proprio al fine di diffondere la conoscenza delle disposizioni della legge n. 112/2021, è stato assegnato alla Presidenza del Consiglio dei ministri il compito di avviare campagne informative, in modo da consentire un più diretto ed agevole ricorso agli strumenti di tutela previsti per l'assistenza delle persone con disabilità prive del sostegno familiare, nonché di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla finalità di favorirne l'inclusione sociale (art. 7).

In ordine allo svolgimento delle funzioni svolte dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nella materia oggetto di indagine, l'Ufficio per le politiche in materia di disabilità¹⁹, ha comunicato di non partecipare alla gestione del Fondo per il "Dopo di noi" e ha rappresentato di aver ricevuto mandato dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità²⁰, attraverso una deliberazione del proprio Comitato tecnico-scientifico, per avviare attività di ricerca riservate a strutture universitarie italiane, tra le quali una avente come obiettivo la realizzazione di uno

¹⁹ Nota prot. n. 3013 dell'11/10/2022. L'ufficio per le politiche in materia di disabilità è la struttura di supporto di cui si avvale il Ministro per la promozione e il coordinamento dell'azione del Governo in materia di disabilità.

²⁰ L'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, istituito dalla legge 3 marzo 2009, n. 18, come successivamente modificata dall'art. 3, comma 4, lett. c), del Decreto Legge 12 luglio 2018, n. 86, convertito, con modificazioni, dalla Legge 9 agosto 2018, n. 97, ha funzioni consultive e di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in materia di disabilità con la finalità di far evolvere e migliorare l'informazione sulla disabilità nel nostro paese e, nel contempo, di fornire un contributo al miglioramento del livello di efficacia e di adeguatezza delle politiche.

studio sugli elementi e i sostegni diretti alle persone con disabilità intellettive e relazionali e finalizzati alla personalizzazione dei relativi progetti di vita. A seguito della pubblicazione di un avviso esplorativo per la presentazione di manifestazioni di interesse, l'Ufficio ha stipulato, in data 28 dicembre 2021, un Accordo ex art. 15 della legge 7 agosto 1990 n. 241 con il Politecnico di Milano per la realizzazione di uno studio su *“Valutazione quali-quantitativa sullo stato di attuazione della Legge 112/2016 sul Dopo di Noi, per la creazione di un atlante di buone pratiche, con particolare riferimento alle soluzioni alloggiative”*. L'obiettivo dello studio è restituire un quadro critico dello stato di attuazione della Legge 112/2016, attraverso un'analisi quali-quantitativa degli interventi concretamente messi in campo a livello territoriale, con un focus specifico dedicato ai progetti di *welfare* che prevedano un percorso programmato di accompagnamento verso l'autonomia abitativa, anche di carattere temporaneo. Secondo quanto comunicato, lo studio è in fase attuativa.

3. Il Sistema Informativo dell'Offerta dei Servizi Sociali (SIOSS)

Secondo quanto disposto dal DPCM del 21 novembre 2019, a partire dal 2021 le Regioni avrebbero dovuto rilevare le informazioni sugli utilizzi delle risorse del Fondo oggetto di esame, secondo le modalità indicate nel medesimo decreto, nella specifica Sezione del SIOSS²¹.

Il MLPS, riguardo all'istituzione e al funzionamento del SIOSS, ha precisato di aver acquisito le informazioni relative alla banca dati dei servizi attivati e delle professioni e degli operatori sociali, informazioni messe a disposizione delle Regioni a dicembre 2020. Nel registro degli Ambiti sono state acquisite informazioni relative alla conformazione degli Ambiti territoriali, messe a disposizione delle Regioni a maggio 2020.

Relativamente ai moduli di monitoraggio, risulta che sono stati recentemente messi

²¹ Come disposto dai commi 7 e 8 dell'art. 24 del D. Lgs. 15 settembre 2017, n. 147, il SIOSS è organizzato avendo come unità di rilevazione l'ambito territoriale e assicura una compiuta conoscenza della tipologia, dell'organizzazione e delle caratteristiche dei servizi attivati, inclusi i servizi per l'accesso e la presa in carico, i servizi per favorire la permanenza a domicilio, i servizi territoriali comunitari e i servizi territoriali residenziali per le fragilità, anche nella forma di accreditamento e autorizzazione, nonché le caratteristiche quantitative e qualitative del lavoro professionale impiegato. I dati e le informazioni sono raccolti, conservati e gestiti dal MLPS e sono trasmessi dai comuni e dagli ambiti territoriali, anche per il tramite delle Regioni e delle Province autonome. Le modalità attuative sono disciplinate con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

a disposizione delle Regioni e degli ambiti i moduli di rendicontazione del Fondo per il “Dopo di noi”, unitamente ad altri fondi (“FNA” e “FNPS”) e che è in corso il caricamento, da parte delle Regioni, dei dati della programmazione per il successivo inserimento delle rendicontazioni da parte degli Ambiti.

CAPITOLO IV

LE MINORI ENTRATE DERIVANTI DALLE PREVISIONI CONTENUTE NEGLI ARTICOLI 5 E 6 DELLA LEGGE N.112 DEL 2016.

La legge n.112/2016 ha previsto forme di agevolazione fiscale (artt. 5 e 6) nell'intento di facilitare le erogazioni da parte di soggetti privati, la stipula di polizze di assicurazione e la costituzione di *trust*, di vincoli di destinazione di cui all'articolo 2645-ter del codice civile²² e di fondi speciali, composti di beni sottoposti a vincolo di destinazione e disciplinati con contratto di affidamento fiduciario anche a favore di organizzazioni non lucrative di utilità sociale, riconosciute come persone giuridiche, che operano prevalentemente nel settore della beneficenza, in favore di persone con disabilità grave.

In particolare, l'art. 5 dispone la detraibilità delle spese sostenute per le polizze assicurative finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave.

Il successivo art. 6 disciplina le agevolazioni fiscali conseguenti all'istituzione di *trust*, di vincoli di destinazione e di fondi speciali che perseguano come finalità esclusiva l'inclusione sociale, la cura e l'assistenza delle persone con disabilità grave, in favore delle quali sono istituiti. Nello specifico, sono previste e disciplinate l'esenzione dall'imposta sulle successioni e donazioni per i beni e i diritti conferiti in *trust* o gravati da vincolo di destinazione o destinati ai fondi speciali, l'applicazione in misura fissa delle imposte di registro, ipotecaria e catastale e l'esenzione dall'imposta di bollo di determinati atti e documenti relativi alle operazioni richiamate.

Le minori entrate derivanti dai surrichiamati articoli 5 e 6 sono state valutate complessivamente, dal successivo art. 9, comma 2, in 51,958 milioni di euro per l'anno 2017 e in 34,050 milioni di euro annui a decorrere dal 2018. Più in particolare, sono

²² Art. 2645-ter del codice civile: "Gli atti in forma pubblica con cui beni immobili o beni mobili iscritti in pubblici registri sono destinati, per un periodo non superiore a novanta anni o per la durata della vita della persona fisica beneficiaria, alla realizzazione di interessi meritevoli di tutela riferibili a persone con disabilità, a pubbliche amministrazioni, o ad altri enti o persone fisiche ai sensi dell'articolo 1322, 2° comma, possono essere trascritti al fine di rendere opponibile ai terzi il vincolo di destinazione; per la realizzazione di tali interessi può agire, oltre al conferente, qualsiasi interessato anche durante la vita del conferente stesso. I beni conferiti e i loro frutti possono essere impiegati solo per la realizzazione del fine di destinazione e possono costituire oggetto di esecuzione, salvo quanto previsto dall'articolo 2915, 1° comma, solo per debiti contratti per tale scopo".

valutati in 10 milioni annui, a decorrere dall'anno 2017, le minori entrate derivanti dai commi 1, 4, 6 e 7 e in 6,258 milioni di euro per il 2017 e in 3,650 milioni di euro, a decorrere dall'anno 2018, le minori entrate derivanti dal comma 9 (art. 6, comma 12, della legge n. 112/2021).

Nella seguente tabella 14 sono riportati i dati relativi agli effetti sul gettito erariale delle agevolazioni sopra richiamate, così come estratti dalle dichiarazioni fiscali, desunti dalla seconda relazione al Parlamento e comunicati dal MEF²³.

Tabella 14 - Minori entrate di cui agli artt. 5 e 6 della L. 112/2016 - Anni di imposta 2016/2019

Agevolazione	Anno di imposta 2016	Anno di imposta 2017	Anno di imposta 2018	Anno di imposta 2019	Anno di imposta 2020	Totali
Articolo 5						
Detraibilità delle spese sostenute per le polizze assicurative	518.000	461.600	429.600	409.500	387.300	2.206.000
Articolo 6						
Comma 1 - Detrazioni imposta donazioni			194.000	0	0	194.000
Comma 1 - Detrazioni imposta successioni	Monitorabili solo dall'anno d'imposta 2019 con nuovo modello			1.098.600	0	1.098.600
Comma 6 - Imposte registro, ipotecaria e catastale nel caso di trasferimento ai <i>trust</i> *			318.000	142.900	131.200	592.100
Comma 7 - Imposta di Bollo	dati non disponibili					
Comma 9 - Deducibilità IRPEF su donazioni e <i>trust</i>	237.000	403.500	532.200	563.200	554.400	2.290.300
Comma 9 - Deducibilità IRES su donazioni e <i>trust</i>	191.000	168.400	155.300	108.100	Dich. IRES a.i. 2020 disponibili a marzo 2023*	622.800
Totali	946.000	1.033.500	1.629.100	2.322.300	1.072.900	7.431.800

* I codici di agevolazione sono in vigore da agosto 2018

** Le dichiarazioni IRES hanno una tempistica più lunga a causa delle società con esercizio non coincidente con l'anno solare, che hanno tempi di dichiarazione slittati in avanti fino a undici mesi.

Fonte: Dip. Finanze - MEF - Direzione studi e ricerche economico fiscali.

23 Dipartimento delle finanze, note n. 63866 in data 25 ottobre 2021 e n. 3240 in data 9 novembre 2022. I capitoli di entrata che sono stati oggetto di monitoraggio al fine di individuare le minori entrate, rintracciabili tramite i sistemi informativi a disposizioni di questa Corte, sono il cap. 1239 (imposta sulle successioni e donazioni) che nel 2021 aveva 845 mln di accertato, il cap. 1210 (tasse e imposte ipotecarie) con 1.833 mln, il cap. 1205 (imposta di bollo) con 6.927 mln di accertamenti nel 2021. Sono rintracciabili anche degli articoli e capitoli che appaiono però solo marginalmente interessati come riguardo all'imposta sulle successioni e donazioni, l'art. 4 del cap. 1242 (entrate derivanti dal condono fiscale in materia di tasse e imposte indirette sugli affari) e l'art. 4 del cap. 1253 (entrate derivanti dalla definizione delle situazioni e pendenze in materia di imposte indirette), all'imposta di registro come l'art. 2 del cap. 1242 e l'art. 2 del cap. 1253, e all'imposta ipotecaria come l'art. 3 del cap. 1242 e l'art. 3 del cap. 1253.

I dati acquisiti evidenziano un andamento in diminuzione della voce relativa alla detraibilità delle spese sostenute per le polizze assicurative finalizzate alla tutela delle persone con disabilità grave.

Per le esenzioni ed agevolazioni dall'imposta sulle donazioni, il MEF ha precisato che i nuovi codici per identificare la specifica agevolazione sono stati implementati solo a partire dal 1° agosto 2018. Di conseguenza, dagli atti di registro 2018, risulta un minor gettito di circa euro 194.000, riferito solo a cinque mesi dell'anno d'imposta. Negli anni successivi, a partire dal 2019, non risultano effetti di gettito: al riguardo il MEF ha comunicato che i dati risultavano ancora provvisori alla fine di ottobre 2022.

Con riferimento alle imposte registro, ipotecaria e catastale, applicate in misura fissa ai trasferimenti di beni e diritti in favore dei *trust* ovvero dei fondi speciali o dei vincoli di destinazione istituiti in favore delle persone con disabilità grave, risulta, dagli atti di registro 2018, un minor gettito di circa euro 318.000. Anche in questo caso l'agevolazione è identificabile a partire dal 1° agosto 2018 e quindi il dato riferibile a soli cinque mesi. Anche per tale agevolazione l'andamento risulta in diminuzione.

Per quanto concerne l'agevolazione riguardante l'imposta di bollo, il MEF ha precisato che i relativi oneri non sono monitorabili, risultando a tal fine necessaria l'introduzione, da parte dell'Agenzia delle Entrate, di una dichiarazione fiscale ad hoc da parte dei contribuenti che usufruiscono dell'agevolazione, con aggravio degli adempimenti amministrativi conseguenti a carico degli stessi contribuenti.

Anche relativamente alla deducibilità IRPEF e IRES su donazioni e *trust* i dati hanno fatto emergere un andamento in leggera flessione.

Quanto alle esenzioni ed agevolazioni dall'imposta sulle successioni il dato è disponibile a partire da maggio 2020, in ragione dell'entrata in vigore del nuovo modello per la dichiarazione di successione.

Dalle informazioni acquisite in via istruttoria, risulta che il MEF ha provveduto ad effettuare il monitoraggio delle minori entrate, così come previsto dall'art. 9, comma 2 della legge n. 112/2021, sebbene lo stesso non presenti carattere di completezza per tutti gli esercizi esaminati, mentre non risulta adottato il decreto che, ai sensi della medesima disposizione, avrebbe dovuto quantificare le *“eventuali risorse corrispondenti all'eventuale minore esigenza di copertura delle minori entrate di cui al primo periodo, valutata*

in via strutturale sulla base delle risultanze del monitoraggio delle predette minori entrate”, risorse che è previsto confluiscano, a decorrere dall’anno di quantificazione, nel Fondo per il “Dopo di noi”.

L’analisi dei dati sopra riportati ha consentito di rilevare un notevole scostamento delle entrate accertate rispetto alle previsioni.

Tabella 15 - Previsioni e riscossioni delle minori entrate di cui agli artt. 5 e 6 della L. 112/2016 - Anni di imposta 2016/2019

Agevolazione	Anno di imposta 2017			Anno di imposta 2018			Anno di imposta 2019			Anno di imposta 2020			Totali		
	previsioni	minori entrate	rapp. b/a	previsioni	minori entrate	rapp. b/a									
Articolo 5															
Detraibilità delle spese sostenute per le polizze assicurative	35.700.000	461.600	1,3%	20.400.000	429.600	2,1%	20.400.000	409.500	2,0%	20.400.000	387.300	1,9%	96.900.000	1.688.000	1,7%
Articolo 6															
Totale art. 6, Commi 1, 6 e 7	10.000.000	-	0,0%	10.000.000	512.000	5,1%	10.000.000	1.241.500	12,4%	10.000.000	131.200	1,3%	40.000.000	1.884.700	4,7%
Totale art. 6, Comma 9	6.258.000	571.900	9,1%	3.650.000	687.500	18,8%	3.650.000	671.300	18,4%	3.650.000	554.400	15,2%	17.208.000	2.913.100	16,9%
Totali	51.958.000	1.033.500	2,0%	34.050.000	1.629.100	4,8%	34.050.000	2.322.300	6,8%	34.050.000	1.072.900	3,2%	154.108.000	6.485.800	4,2%

Fonte: Dip. Finanze – MEF – Direzione studi e ricerche economico fiscali

A fronte di minori entrate, valutate complessivamente in 51,958 milioni di euro per l'anno 2017 e in 34,050 milioni di euro annui a decorrere dal 2018 (art. 9 comma 1), risultano, per ciascun esercizio, entrate di importo molto meno elevato: 1,033 milioni di euro per il 2017, 1,629 milioni di euro per il 2018, 2,322 milioni di euro per il 2019 e 1,073 milioni di euro per il 2020.

Considerato che agli oneri derivanti dalle minori entrate, come previsti dall'art. 9, comma 1, della legge n. 112/2016, si sarebbe dovuto provvedere con le risorse del Fondo di cui all'art. 1, comma 400 della legge 28 dicembre 2015, n. 208, risorse poi confluite nel Fondo per il "Dopo di noi", è da ritenere che le risorse corrispondenti alla minore esigenza di copertura siano state rese disponibili per le finalità di quest'ultimo Fondo. In tale direzione sembra essersi orientato il MEF che, da quanto da ultimo comunicato, ha considerato le minori entrate ormai incorporate nelle previsioni annuali di bilancio, che fanno riferimento al gettito effettivamente realizzato, a prescindere dagli effetti finanziari stimati ex-ante nelle relazioni tecniche, ritenuti ormai superati.

La quantificazione in apposito decreto avrebbe tuttavia reso evidente la reale portata dell'innovazione introdotta con la legge n. 112/2016.

Rimane peraltro da verificare se le agevolazioni fiscali in questione sottendano una platea di potenziali beneficiari realmente più contenuta rispetto alle stime, ovvero, come appare più verosimile, se le stesse agevolazioni abbiano rappresentato strumenti poco attrattivi. Invero trattasi di modalità innovative e complesse, che avrebbero dovuto essere supportate da una strategia di informazione e accompagnamento dedicata, in grado di raggiungere capillarmente i potenziali beneficiari e, soprattutto, di supportarli nella comprensione del funzionamento e delle potenzialità degli strumenti resi disponibili.

I dati degli atti stipulati ai sensi dell'art. 6 della legge n. 112/2016, forniti in uno spirito di ampia collaborazione dal Consiglio nazionale del Notariato - Notariato per il sociale, confermano la limitata utilizzazione degli strumenti di natura privatistica posti a disposizione dalla legge medesima, se raffrontata con la potenziale platea di destinatari.

Tabella 16 - Atti stipulati ai sensi dell'art. 6 della legge n. 112/2016

Descrizione	Codice Atto	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
Atti in cui è presente il termine "trust" nella descrizione	T 100	450	503	507	500	560	2.520
Atti di costituzione di vincolo di destinazione *	T 127	151	200	152	106	115	724
Atti di costituzione di vincolo di destinazione (Art. 2645 <i>ter</i> C.C.) *	T 127	0	0	0	0	0	0
Atti di destinazione per fini meritevoli di tutela *	T 161	22	14	20	12	10	78
Atti di destinazione per fini meritevoli di tutela (Art. 2645 <i>ter</i> C.C.) *	T 161	13	11	8	7	5	44
Totale		636	728	687	625	690	3.366

* Atti selezionati con esenzione del bollo

Fonte: Consiglio Nazionale del Notariato

CAPITOLO V CONCLUSIONI

Sommario: 1. Considerazioni conclusive 2. Esiti del contraddittorio. – 3. Raccomandazioni

1. Considerazioni conclusive

1.1 Il quadro ordinamentale

La legge n. 112/2016 ha raccolto le istanze provenienti dalla società civile, seguendo un percorso che ha visto nel tempo il nostro legislatore attento alle esigenze delle persone con disabilità e pronto a inserire nell'ordinamento soluzioni innovative al fine di assicurare pari dignità a ciascun individuo.

Il sovrapporsi di leggi nel tempo ha determinato, tuttavia, una disorganicità del tessuto normativo alla quale dovrebbero porre rimedio i decreti legislativi che il Governo dovrà adottare *“per la revisione e il riordino delle disposizioni vigenti in materia di disabilità”* (art. 1, comma 1, della legge n. 227/2021).

La complessità della materia appare determinata anche dall'intervento di diversi livelli istituzionali (Ministeri, Regioni, Ambiti territoriali e Comuni) con competenze il cui esercizio coordinato non è risultato sempre di semplice attuazione.

Ragionevolmente percorribile potrebbe essere una semplificazione delle competenze a livello centrale, data la molteplicità di soggetti coinvolti, considerato che la cointestazione di funzioni e la non sempre chiara definizione delle stesse non trova spesso bilanciamento in strumenti idonei ad arginare gli effetti della conseguente complessità delle procedure e della relativa tempistica.

La legge di riforma ha delegato al Governo anche la definizione delle procedure di determinazione dei LEP da garantire alle persone con disabilità e l'individuazione di una disciplina transitoria, volta ad individuare e garantire obiettivi di servizio.

Considerato che l'affermazione della centralità della definizione dei LEP, nelle norme che hanno precedentemente disciplinato la materia, non è stata finora sufficiente a garantirne l'individuazione, la Sezione auspica che il nuovo processo avviato con la legge n. 227/2021 possa avere un efficace e tempestivo esito positivo.

Risulta altresì necessario che la definizione delle procedure volte all'individuazione dei LEP, assegnata ai decreti legislativi, sia accompagnata dalla previsione di procedure di controllo idonee a verificarne la corretta e completa attuazione su tutto il territorio nazionale.

L'espressa inclusione, tra i LEP considerati prioritari dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali, dei progetti per il "Dopo di noi" e per "La vita indipendente" inducono a rafforzare l'attenzione per l'esecuzione dei progetti finora finanziati.

In tale direzione spinge anche la prevista attuazione dell'investimento del PNRR "*Percorsi di autonomia per persone con disabilità*" attraverso l'estensione su tutto il territorio nazionale dei progetti già sperimentati.

1.2 Le risorse del Fondo per il "Dopo di noi"

Il riconoscimento di un interesse da soddisfare su tutto il territorio nazionale ha richiesto la destinazione allo scopo di risorse e la predisposizione di un'organizzazione idonea ed efficace.

La quantificazione delle risorse stanziata per un importo complessivamente pari, dal 2016 al 2022, a circa 466 milioni di euro, è stata inizialmente basata soltanto sul numero potenziale di destinatari, stimati tra i 100 e i 150 mila soggetti, individuati con metodo indiretto e parziale (percezione di pensione di invalidità con indennità di accompagnamento) e senza prendere in considerazione i bisogni da soddisfare. In concreto, i bisogni da soddisfare sono stati individuati sulla base degli stanziamenti di bilancio, secondo un processo contrario a quello proprio di un corretto processo di programmazione.

Invero dalla verifica svolta è emersa l'indisponibilità di dati o, anche, solo di stime sul numero delle persone con disabilità grave che siano in atto prive di sostegno familiare e che necessitino quindi di misure di assistenza, cura e protezione, così come previsto dalla legge n. 112/2016.

Tutte le risorse stanziata fino al 2021, per una somma complessivamente pari a circa 390 milioni di euro, sono state interamente assegnate alle Regioni. Rimangono da ripartire le risorse stanziata nel 2022.

Il riparto è stato finora effettuato sulla base di un criterio che doveva essere sperimentale (quota della popolazione regionale nella fascia di età 18-24 anni, calcolata secondo i dati ISTAT della popolazione residente), ma che è stato mantenuto nonostante non garantisce automaticamente finanziamenti adeguati ai bisogni delle collettività localizzate a livello regionale.

Dall'analisi dei dati delle risorse trasferite è emerso anzitutto un ritardo diffuso nell'uso delle stesse rispetto alle annualità nelle quali sono state assegnate.

Il sistema delineato, che subordina la possibilità di incassare le risorse assegnate alla dimostrazione, da parte delle Regioni, dell'avvenuto impiego di quelle ricevute nel secondo anno precedente, attraverso appositi atti di rendicontazione, ha costituito uno stimolo all'uso delle stesse per le finalità alle quali sono state destinate.

Non tutte le Regioni, tuttavia, hanno sempre provveduto a trasmettere al MLPS gli atti di rendicontazione. Spesso, inoltre, le rendicontazioni sono state inviate con notevole ritardo, rinviando di conseguenza l'erogazione delle risorse.

L'inadempimento delle Regioni ha avuto come conseguenza l'erogazione parziale delle risorse: a fronte di risorse assegnate con i decreti di riparto, dal 2016 al 2021, per un importo complessivo di circa 390 milioni di euro, i trasferimenti alle Regioni sono stati pari, nello stesso periodo, soltanto a circa 240 milioni di euro.

Anche per le annualità 2016 e 2017, a valere delle quali le risorse assegnate alle Regioni sono state interamente trasferite, è emersa la mancata rendicontazione di una parte consistente delle stesse.

La mancanza di strumenti idonei ad arginare tempestivamente i ritardi e a superare le inadempienze delle Regioni non ha consentito, finora, di verificare che le risorse stanziare nel bilancio dello Stato siano state interamente utilizzate per il fine al quale sono destinate e nei tempi programmati.

1.3 L'attuazione degli interventi

Il sistema delineato dalla legge n. 112/2016 consente l'acquisizione, da parte dell'Amministrazione centrale, di dati omogenei sull'erogazione, a livello territoriale, delle misure di assistenza, cura e protezione previste dalla stessa legge, finanziate dalle risorse del Fondo e definite secondo gli atti di programmazione regionale.

Il raffronto tra il numero dei beneficiari effettivi delle prestazioni erogate (pari a

8.424 soggetti, secondo gli ultimi - ed unici - dati disponibili) con la platea potenziale dei destinatari (stimati tra i 100.000 e i 150.000 soggetti nella relazione tecnica alla legge n. 112/2016), evidenzia come solo in minima parte siano state soddisfatte le esigenze di cui la stessa legge si era fatta carico. La distanza tra le due entità (numero effettivo e numero previsto di soggetti beneficiari) è tale da costituire comunque un elemento di forte preoccupazione pur considerando, da una parte, che la rilevazione delle prestazioni erogate deve essere aggiornata e, dall'altra, che la stima della relazione tecnica presenta, come già riportato, elementi di criticità.

Allo stato attuale, risulta tuttavia difficile pretendere dalle Regioni, nella prestazione dei servizi previsti dalla legge n. 112/2021, l'assicurazione del raggiungimento di risultati che non siano stati definiti come livelli essenziali delle prestazioni.

Il sistema delineato, attraverso l'acquisizione di dati significativi, risulta comunque funzionale allo svolgimento delle verifiche sull'efficace gestione delle risorse del Fondo, che il DM 23 novembre 2016 (art. 6, comma 4) assegna al MLPS e sulla destinazione delle stesse al perseguimento delle finalità previste.

La possibilità di effettuare valutazioni di efficacia nell'uso delle risorse trasferite appare tuttavia negativamente condizionata dalla mancata individuazione della platea dei beneficiari delle prestazioni programmate, che risulta essere stata solo stimata con criteri generici e presumibilmente poco significativi.

Nella stessa direzione opera anche la forte differenziazione che caratterizza i sistemi organizzativi e gli atti di programmazione regionali nonché il ritardo nell'implementazione delle banche dati, la cui operatività consentirebbe l'immediata acquisizione e utilizzazione dei dati necessari allo scopo.

Invero la legge n.112/2016 (art. 3, comma 3) assegna espressamente alle stesse Regioni il compito di disciplinare ed esercitare la verifica delle attività svolte nonché regolamentare le ipotesi di revoca dei finanziamenti concessi. Al riguardo i dati acquisiti dal MLPS sulle attività di verifica svolte dalle Regioni sono caratterizzati da una certa eterogeneità e genericità, evidenziando, tra l'altro, sistemi territoriali non sempre idonei a garantire un controllo efficace.

Sotto altro profilo, la situazione emersa dall'analisi dei dati relativi all'attuazione

degli interventi previsti dalla legge n. 112/2021 riflette l'estrema eterogeneità nella diffusione dei servizi sociali sul territorio propria del nostro Paese ed evidenzia, ancora una volta, le difficoltà proprie delle regioni del Mezzogiorno.

Così come si legge nel "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, *"il sistema dei servizi sociali rappresenta uno strumento fondamentale di resilienza delle comunità, avendo carattere di prossimità alle persone e ai territori e svolgendo un ruolo chiave nella promozione della coesione e nella costruzione sociale della sicurezza"*²⁴.

L'investimento nel sistema dei servizi sociali, che risponde ad esigenze di natura equitativa e solidaristica, richiede che vengano messi a sistema il finanziamento nazionale dei servizi sociali, il finanziamento straordinario del PNRR e le importanti risorse rese disponibili dall'Unione Europea, nell'ambito di una programmazione integrata e di respiro pluriennale.

Il superamento dell'orizzonte annuale, inoltre, può consentire alle Regioni e agli Ambiti Territoriali Sociali una più efficace programmazione finanziaria pluriennale e alle famiglie una maggiore sicurezza nell'affidarsi ad un sistema di garanzie e di presa in carico stabile.

1.4 Le minori entrate

La legge n. 112/2021 ha previsto anche alcune agevolazioni fiscali che avrebbero dovuto facilitare l'uso di polizze assicurative e di altri strumenti civilistici (costituzione di *trust*, vincoli di destinazione e fondi speciali disciplinati con contratti di affidamento fiduciario), aventi anch'essi la finalità di assicurare una vita indipendente alle persone con disabilità grave.

I dati acquisiti circa l'effettivo utilizzo delle agevolazioni in parola hanno restituito una situazione molto diversa da quella prevista, documentando un uso molto ridotto degli atti fiscalmente agevolati.

Seppure la situazione rilevata potrebbe ipoteticamente sottendere una platea di potenziali beneficiari realmente più contenuta rispetto alle stime, appare tuttavia più verosimile che le stesse agevolazioni abbiano piuttosto rappresentato strumenti poco

²⁴ Trattasi del documento di programmazione degli interventi sociali multidimensionali, approvato dalla "Rete della protezione e dell'inclusione sociale" il 28 luglio 2021.

attraattivi o poco conosciuti, trattandosi di modalità innovative e complesse.

2. Gli esiti del contraddittorio

In riscontro all'invio dello schema di relazione, il Ministro per le disabilità ha inviato una memoria a firma del capo di Gabinetto, nell'ambito della quale ha espresso condivisione per le considerazioni contenute nel medesimo schema.

Il contraddittorio è stato completato in adunanza pubblica, nel corso della quale sono stati sentiti i rappresentanti delle Amministrazioni convocate.

Il vice-capo di gabinetto del Ministro per le disabilità ha fornito rassicurazioni sull'impegno profuso per la predisposizione dei decreti legislativi previsti dalla legge di riforma, la legge n. 227/2021, alla quale stanno lavorando alacremente anche le varie Commissioni istituite dal precedente Governo. Al fine di colmare le lacune accertate in merito alle campagne informative, ha assicurato che sarà avviata una collaborazione con il Dipartimento dell'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il direttore generale del MLPS ha precisato che l'obiettivo della legge 112 è certamente sfidante e, anche se è stato comunque preceduto da anni di sperimentazione, ha incontrato delle difficoltà, in parte spiegabili con l'estrema eterogeneità con cui i servizi sociali sul territorio italiano sono organizzati e presidiati. La difficoltà di lavorare su materie in larga misura devolute e, quindi, con una governance non semplicissima, ha costituito a volte anche un'opportunità. In questo senso, può essere considerata la Rete prevista dal decreto legislativo 147/2017, presieduta dal Ministro che, mettendo insieme i rappresentanti delle autonomie locali e delle regioni, ha permesso, in sede tecnica e poi politica, di definire la scheda in base alla quale è stata modellizzata la forma dell'intervento cosiddetto del "Dopo di noi". A questa scheda ha fatto riferimento anche l'avviso n. 1 del 2022 a valere sulle risorse del PNRR, che sta consentendo il raggiungimento del target assegnato per il 31/12/2022, attraverso la realizzazione di un percorso di vita autonomo per almeno 500 persone in 500 ambiti distinti. Secondo il MLPS, avere raccolto circa 800 progetti costituisce un evento straordinario, dietro il quale c'è stato un enorme lavoro di leale

collaborazione con le regioni e gli enti locali. La realizzazione del disegno di politica sociale molto evoluto che la legge disegna presuppone un'attività di accompagnamento diretto anche degli ambiti territoriali sociali che il PNRR, per le sue caratteristiche, ha consentito.

Il MLPS concorda sulla necessità di sviluppare insieme alle regioni e agli ambiti un lavoro che consenta di affinare i criteri di riparto del fondo, al fine di migliorare la distribuzione delle risorse e in modo che siano effettivamente privilegiate le aree di maggior bisogno. Concorda, altresì, sulla necessità di migliorare le attività di monitoraggio. Appositi incontri bilaterali con le regioni, secondo quanto dichiarato, costituiranno l'occasione per risolvere i problemi che residuano da affrontare, sulla base del principio di leale collaborazione. Forti dell'esperienza degli ultimi mesi con il PNRR, i rappresentanti del Ministero intendono affiancare i territori, in modo che tutte le risorse che ancora non sono state spese possano essere effettivamente utilizzate, così superando le difficoltà che si sono presentate per alcune Regioni, quale l'Umbria la quale, pur avendo presentato la rendicontazione, non ha ricevuto le risorse. La causa del problema potrebbe rinvenirsi nella mancanza di richiesta formale di trasferimento della quota del Fondo o in problemi tecnici o amministrativo-contabili, di reiscrizione delle somme in bilancio e quindi di assegnazione da parte del Mef.

3. Le raccomandazioni

Conclusivamente, la Sezione rimette le seguenti raccomandazioni

3.1

A tutti i soggetti istituzionali coinvolti nella definizione delle procedure per l'individuazione dei LEP si richiede un pronto e proficuo impegno, nel rispetto delle rispettive competenze, sulla base delle chiare indicazioni della legge n. 227/2021.

In particolare, si richiama l'attenzione sulla necessità che siano previsti e disciplinati sistemi di controllo efficaci, indispensabili al fine di assicurare l'attuazione dei LEP su tutto il territorio nazionale.

3.2

Al Ministro per le disabilità e al MLPS si chiede di porre in essere tutte le iniziative

necessarie a individuare la platea dei possibili beneficiari dei progetti del “Dopo di noi” e a definire i bisogni che si intendono soddisfare, in modo da poter ancorare la programmazione delle risorse destinate a finanziare i medesimi progetti alle esigenze concrete delle persone con disabilità grave. In tale contesto, particolarmente significativo potrà essere il contributo dei disabili stessi e delle rispettive delle famiglie, attraverso le associazioni rappresentative.

Al MLPS si raccomanda di concludere urgentemente la procedura di approvazione del decreto di riparto alle Regioni delle quote del Fondo del 2022 e di individuare criteri di riparto delle risorse stanziare che consentano di collegare le quote assegnate ai bisogni delle collettività regionali, superando il criterio adottato in via sperimentale e tuttora utilizzato.

Allo stesso Ministero si chiede di predisporre strumenti che permettano di accertare le cause della mancata trasmissione, da parte ad alcune Regioni, degli atti di rendicontazione e di prevedere le misure da adottare all’esito della verifica.

Tali misure dovranno essere predisposte anche per le quote del Fondo del 2016 e del 2017 trasferite alle Regioni e non rendicontate.

3.3

Nel contesto delineato appare urgente e necessario rafforzare i meccanismi e gli strumenti di *governance* che possano accompagnare un processo di riduzione dell’eterogeneità tra i diversi territori, quanto meno con riferimento alla spesa.

Allo stesso fine può risultare utile fare emergere, dalle situazioni analizzate, le prassi significative in termini di risultati raggiunti, in modo che le competenze dei territori possano crescere a partire dalle esperienze realizzate dalle Regioni che sono riuscite a utilizzare pienamente e prontamente le risorse trasferite.

In particolare, al MLPS si chiede:

-di procedere alla predisposizione della relazione sullo stato di attuazione della legge n. 112/2021 da presentare al Parlamento;

-di stimolare il popolamento della banca dati SIOSS con le informazioni rilevanti nella materia trattata;

-di svolgere le verifiche sull’efficace gestione delle risorse del Fondo in esame.

Alla Presidenza del Consiglio dei ministri si chiede, in particolare, di assicurare un'implementazione delle campagne informative e di analisi delle problematiche emerse, previste dall'art. 7 della legge n. 112/2016 al fine di diffondere la conoscenza delle disposizioni della legge e delle altre forme di sostegno pubblico previste per le persone con disabilità grave, in modo da consentire un più diretto ed agevole ricorso agli strumenti di tutela previsti nonché di sensibilizzare l'opinione pubblica sulla finalità di favorire l'inclusione sociale delle persone con disabilità.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

