

# La legge 112/2016: a che punto siamo?

**Avv. Gianfranco de Robertis**  
**Consulente legale di Anffas Nazionale**

## La seconda Relazione alle Camere sullo stato di attuazione della legge 22 giugno 2016 n. 112 (prevista dall'art. 8 della legge)

In data 2 gennaio 2020 è arrivata alla Camera dei Deputati la seconda relazione dopo che la prima era stata resa pubblica in data 30 novembre 2017.

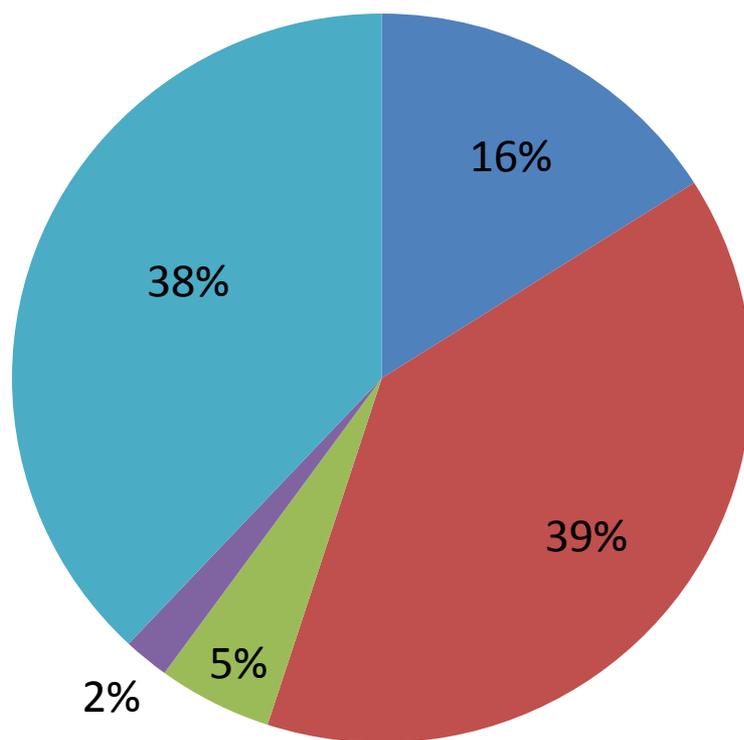
Di fatto, però la relazione di gennaio costituisce **la prima vera ricognizione dell'impatto che la legge ha avuto nel suo primo periodo di attuazione** (fino al 31.12.2018 o in alcuni casi fino ai primi mesi del 2019), visto che la precedente relazione aveva solo ricostruito gli indirizzi che le Regioni si erano dati per far partire sui territori la legge.

Occorre partire da tale ricognizione per evidenziare quelli che sono state alcune difficoltà nell'attuazione sui territori per verificare quali migliori meccanismi si possono utilizzare in futuro ovvero i punti di innovatività emersi che conviene modellizzare e valorizzare.

## Alcuni primi dati rilevanti ...

- La relazione si basa più che altro sulle **12 Regioni che hanno fornito dati strutturati** (Piemonte, Liguria, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Abruzzo, Molise, Campania e Calabria) dove vivono poco più di 41 milioni di persone.
- Persone che risultano beneficiarie almeno a seguito delle prime due annualità di finanziamento di interventi con risorse a valere sul Fondo ex lege n. 112/2016: **5879** (con una media di quasi 1 ogni 7.000 abitanti nelle Regioni sopra dette).
- **I dati risultano in linea col monitoraggio che Anffas nel corso degli anni ha svolto** (per es. si sapeva che in Molise fosse stato finanziato solo un progetto per un percorso ex lege n. 112/2016), **anche nelle Regioni non censite nella Relazione** (per es., si sapeva che in Puglia vi erano state solo 52 istanze che al momento hanno visto realizzati solo 9 progetti individuali), **attraverso il costante presidio dei territori, la partecipazione ai tavoli di concertazione delle programmazioni regionali e distrettuali o lo scambio di informazioni con le reti cui la stessa aderisce.**

- I criteri di priorità perché nei progetti individuali potesse prevedersi l'accesso (per specifiche misure) alle risorse del Fondo ex lege n. 112/16 non sono stati praticamente necessari (le risorse utilizzate, per oltre il 38% dei casi, hanno riguardato persone aventi i requisiti di legge, ma non le situazioni più critiche previste dal D.M. 26.11.2016 )



- privi di entrambi i genitori e senza risorse economiche
- con genitori non più nella condizioni di garantire sostegno
- in strutture residenziali lontane dalla caratteristiche ex lege 112
- in favore dei quali è stato reso disponibile un patrimonio
- ALTRI BENEFICIARI

## Criticità nella redazione dei progetti individuali

Abruzzo	Gli Enti di Ambito distrettuale hanno ricevuto un elevato numero di istanze; notevoli ritardi sono stati registrati nella definizione dei progetti personalizzati, da realizzarsi nell'ambito delle Unità di Valutazione Multidimensionale (111 progetti definiti in due anni)
Calabria	E' emerso che la quasi totalità degli operatori degli uffici di piano non conoscono i mezzi e gli strumenti per redigere i progetti personalizzati partendo dal soggetto. La tendenza è quella di partire dall'offerta per poi fare incanalare la domanda. Questo percorso è stato fallimentare da tutti i punti di vista.
Campania	E' previsto che l'Ambito territoriale istruisca ed approvi, ammettendo al finanziamento, il progetto Dopo di Noi presentato dalla pcd.
Puglia	Le istanze pervenute sono n. 52, di cui n. 9 non esaminabili, n. 34 in istruttoria di Ambito e soli 9 hanno dato vita dei progetti finanziati ed avviati (secondo il documento presentato dalla Regione al Tavolo regionale sulla disabilità a dicembre 2019)

Sardegna	È in corso di avvio il processo formativo degli operatori sanitari e sociali all'uso degli strumenti di valutazione bio psico sociali in coerenza con l'ICF, presupposto per la valutazione delle persone da inserire nel programma degli interventi di cui alla L 112/2016.
Lazio	Tranne alcuni singoli progetti avviati, specie nella zona del viterbese, non si hanno notizie per il restante territorio laziale. Le strutture di Anffas segnalano che per la Provincia di Roma in tutto il territorio che va da Fiuggi al confine con l'Abruzzo sono state effettuate solo 8 domande con 7 progetti (afferenti a famiglie Anffas) già definiti, ma non attivati. Su Roma abbiamo avute decine di segnalazioni di progetti fermi a livello istruttorio. Idem per la provincia di Frosinone.
Emilia - Romagna	Nella programmazione regionale la Regione ha ben declinato il carattere innovativo dei progetti individuali (nelle sue varie componenti della libertà di scelta della pcd, degli obiettivi per il miglioramento della qualità di vita e del budget di progetto), ma poi, di fatto, ha indicato nel PIVEC (DGR 1230/08) come modello da seguire (che sappiamo comprende più che altro "un pacchetto di servizi personalizzato"; "l'erogazione delle prestazioni e/o l'invio a soggetti erogatori delle prestazioni"

## **Intanto in Sicilia ...**



**Si è scelto di partire dall'elaborazione di Piani distrettuali onde capire come garantire sui territori i percorsi ex lege 112; in alcuni casi nei Distretti si è partiti da una costruzione teorica dei bisogni del territorio (lavorando come per un piano di zona) e in altri casi dopo aver emanato un avviso pubblico per la presentazione di istanze di progetti individuali da parte dei potenziali beneficiari e una rilevazione di quanto quindi fosse necessario attivare sui territori**

**Purtroppo, i Piani Distrettuali (propedeutici alla concreta attivazione della L 112) sul finire del 2018 non erano ancora pronti, tanto che Anci Sicilia ed Anffas (come risulta anche dalla Relazione al Parlamento) hanno predisposto due intere giornate formative e di confronto con i distretti, le Asp ed i Comuni, in cui si è rilevato che:**

- non si aveva la capacità di costruire progetti individuali, che non fossero solo elenchi di mere prestazioni;**
- non si aveva la capacità di valorizzare gli apporti della famiglia e delle organizzazioni del Terzo settore e di tipo familiare all'interno della costruzione del "budget di progetto" per ciascuna persona;**
- il "budget di progetto" veniva di fatto costruito solo come divisione pro quota del budget di distretto.**



## Le sentenze gemelle del Tar Catania nn. 2782-2783 del 2019

**A fine novembre 2019 sono stati annullati due progetti individuali non in linea con la legge n. 112 ed il decreto attuativo, che il G.A. ha ritenuto così generici da non permettere, una concreta operatività anche ai fini dell'attivazione delle risorse del Fondo 112 dell'imputazione.**

*Mancava la ricognizione dei desideri, aspettative e necessità della persona, alla quale non era stata neppure garantita idonea partecipazione alla costruzione del progetto; mancava una chiara predeterminazione degli obiettivi da raggiungere e quindi degli assi di lavoro; mancava la chiara indicazione di quale/i misura/e attivare per il "durante noi, dopo di noi" e la costruzione di un idoneo budget di progetto, inteso come insieme delle risorse economiche, umane, professionali, tecnologiche, idoneo a dare vita e continuità al progetto stesso; mancava la modalità di verificare nel tempo l'andamento dello stesso con sistemi di monitoraggio, indicatori di esito e verifiche*

## Misure previste nei progetti individuali



- Nella larga maggioranza dei casi i progetti prevedono un percorso programmato di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine (**Misura A**), con dati non rilevanti (quasi 300 casi) rispetto alla deistituzionalizzazione (**altro asse della Misura A**)
- Gli interventi di supporto alla domiciliarità in alcuni casi sono predominanti (Liguria, 80%) se non esclusivi (Marche e Molise), soprattutto dove vi erano Enti Gestori con esperienze consolidate in residenzialità tradizionali.
- I programmi di accrescimento della consapevolezza e sviluppo di autonomie (**Misura C**) in alcune Regioni sono relativamente poco diffusi (nelle Marche e in Liguria assenti, in Abruzzo trascurabili, in Campania meno del 10%, nel Veneto poco più). La percentuale media tra le 12 Regioni rilevate sale solo grazie al fatto che in 4 Regioni si è inteso strutturare dei percorsi di sviluppo della persona con gli Enti Gestori già affidatari di servizi, che hanno assorbito anche più della metà dei beneficiari totali di quelle Regioni (i Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna, appena sotto Toscana e Piemonte con più del 40%).

**Il sistema deve ancora rodare una modalità di lavoro incentrata sullo sviluppo e sulla partecipazione alla società delle persone con disabilità, oggi ancorato all'idea di "dopo di noi" come mera soluzione alloggiativa e soprattutto una modalità di costruzione degli interventi con la co-progettazione partendo dai bisogni di sostegno emersi dai singoli progetti individuali.**

## Misure previste nei progetti individuali



- Nella larga maggioranza dei casi i progetti prevedono un percorso programmato di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine (**Misura A**), con dati non rilevanti (quasi 300 casi) rispetto alla deistituzionalizzazione (**altro asse della Misura A**)
- Gli interventi di supporto alla domiciliarità in alcuni casi sono predominanti (Liguria, 80%) se non esclusivi (Marche e Molise), soprattutto dove vi erano Enti Gestori con esperienze consolidate in residenzialità tradizionali.
- I programmi di accrescimento della consapevolezza e sviluppo di autonomie (**Misura C**) in alcune Regioni sono relativamente poco diffusi (nelle Marche e in Liguria assenti, in Abruzzo trascurabili, in Campania meno del 10%, nel Veneto poco più). La percentuale media tra le 12 Regioni rilevate sale solo grazie al fatto che in 4 Regioni si è inteso strutturare dei percorsi di sviluppo della persona con gli Enti Gestori già affidatari di servizi, che hanno assorbito anche più della metà dei beneficiari totali di quelle Regioni (i Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna, appena sotto Toscana e Piemonte con più del 40%).

**Il sistema deve ancora rodare una modalità di lavoro incentrata sullo sviluppo e sulla partecipazione alla società delle persone con disabilità, oggi ancorato all'idea di "dopo di noi" come mera soluzione alloggiativa e soprattutto una modalità di costruzione degli interventi con la co-progettazione partendo dai bisogni di sostegno emersi dai singoli progetti individuali.**

## Misure previste nei progetti individuali

Una delle assolute novità della legge è quello di consentire alle pcd di rimanere nelle loro civili abitazioni (continuando il loro percorso di vita e le relazioni nei contesti di sempre) consentendo su tali immobili di attivare, con altri, esperienze di co-housing, di convivenza assistita o di soluzioni alloggiative temporanee per ambientarsi al distacco dalla famiglia di origine, mettendo al servizio di tale progettualità il proprio immobile. Tale disponibilità dà priorità assoluta nell'accesso ai percorsi ex lege 112.

Nella Relazione al Parlamento si dice che solo il 2% dei beneficiari ex lege n. 112/2016 ha messo in campo tale disponibilità (circa 70 casi, di cui quasi un terzo in Emilia Romagna).

Il dato però va considerato rispetto alle Regioni che hanno dato una restituzione completa dei dati, laddove per esempio nel Lazio vi sono 23 immobili che al momento risultano messi a disposizione (D.D. G06391 del 13.05.2019)

## Scarso ricorso alle agevolazioni fiscali previste per assicurazioni e negozi giuridici volti a destinare un patrimonio per il “durante, dopo di noi”

Agevolazione	Anno di imposta 2016	Anno di imposta 2017	Anno di imposta 2018
Detraibilità delle spese per polizze assicurative	€ 518.000	€ 461.600	
Detrazione imposte donazioni			€ 194.000*
Imposte di registro, ipotecaria catastale e bollo nel caso di trasferimento ai trust			€ 318.000*
Deducibilità IRPEF su donazioni e trust	€ 237.000	€ 403.500	
Deducibilità IRES su donazioni e trust	€ 191.000		

## Quali i punti innovativi da valorizzare?...

- La sempre maggiore consapevolezza specie da parte delle famiglie delle pcd che occorre battersi per un **“progetto di vita”**
- Il proliferare di incontri, dibattiti e convegni sull'**autodeterminazione delle persone con disabilità intellettiva e del neurosviluppo**, anche con alta intensità di sostegni, e sul riconoscimento dei loro desideri, aspettative e preferenze, qual altri rispetto anche ai propri genitori;
- **L'aver pensato in maniera mirata a percorsi di accrescimento della consapevolezza**, anche con riferimento ad attività di tirocinio formativo o di inserimento lavorativo (anche se spesso senza chiare indicazioni dei supporti e percorsi da attivare per assicurare ciò
- L'aver indotto gli Ambiti Locali ed i Distretti delle Asl ad iniziare dialogare tra loro per garantire quanto meno una **valutazione multidimensionale** che rispondesse ai criteri minimi di cui al DM 26.11.2016
- L'aver indotto le Regioni prima e gli Ambiti poi a ripensare la programmazione degli interventi di carattere generale e soprattutto **l'utilizzo delle risorse economiche anche in forma combinata tra loro, per non continuare ad avere interventi pensati in base alle sole linee di finanziamento** (mentre nei singoli progetti individuali il budget di progetto ha stentato ad affermarsi).

***Armati di bussola, iniziamo a percorrere i sentieri dei nostri territori, senza temere che questi, sino ad oggi, siano stati poco battuti e quindi siano in parte accidentati***

