



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**LE MISURE VOLTE A SOSTENERE LE PERSONE CON
DISABILITÀ NEL PERIODO DELL'EMERGENZA
EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19 -
LA GESTIONE DEL FONDO DI SOSTEGNO PER LE
STRUTTURE SEMIRESIDENZIALI PER PERSONE CON
DISABILITÀ DI CUI ALL'ART 104, COMMA 3, DEL DECRETO-
LEGGE 19 MAGGIO 2020, N. 34**

Deliberazione 5 aprile 2022, n. 5/2022/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

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

**LE MISURE VOLTE A SOSTENERE LE PERSONE CON
DISABILITÀ NEL PERIODO DELL'EMERGENZA
EPIDEMIOLOGICA DA COVID-19 -
LA GESTIONE DEL FONDO DI SOSTEGNO PER LE
STRUTTURE SEMIRESIDENZIALI PER PERSONE CON
DISABILITÀ DI CUI ALL'ART 104, COMMA 3, DEL DECRETO-
LEGGE 19 MAGGIO 2020, N. 34**

Relatore

Cons. Carmela Mirabella

Ha collaborato: Anna De Robertis

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	5

Relazione	11
Sintesi	13
CAPITOLO I - Oggetto e finalità dell'indagine	15
CAPITOLO II - Interventi finanziari tesi a garantire le prestazioni a favore delle persone con disabilità nel periodo dell'emergenza da Covid-19	17
Premessa	17
1. L'incremento del Fondo per le non autosufficienze e del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (art. 104, commi 1 e 2 del DL n. 34/2020)	17
2. Il Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità (art. 104, comma 3, del DL n. 34/2020)	19
3. Fondo per facilitare l'acquisizione di dispositivi di protezione e medicali idonei a prevenire il rischio di contagio per le strutture residenziali - Art. 19-novies del DL n. 137/2020	28
4. Rendicontazione delle spese legate all'emergenza da Covid-19 nell'ambito del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (art. 89, comma 2, del DL 34/2020)	30
CAPITOLO III - La garanzia della continuità nell'erogazione dei servizi nel periodo dell'emergenza da Covid-19	31
1. La sospensione delle attività dei centri semi-residenziali	31
2. L'erogazione dei servizi durante il periodo dell'emergenza	33
CAPITOLO IV - Esiti del contraddittorio, conclusioni dell'istruttoria e raccomandazioni	35
1. Esiti del contraddittorio	35
2. Conclusioni dell'istruttoria	37
3. Raccomandazioni	40

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella 1 - Risorse attribuite alle Regioni - Anno 2020	20
Tabella 2 - Risorse attribuite e trasferite alle Regioni	22
Tabella 3 - Risorse trasferite alle Regioni ed erogate dalle Regioni alle strutture	24
Tabella 4 - Risorse trasferite alle Regioni e non erogate alle strutture	27
Tabella 5 - Riparto del Fondo alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.	29

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegi congiunti

Adunanza dell'11 marzo 2022 e
Camera di consiglio dell'11 marzo 2022

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Consiglieri: Antonello COLOSIMO, Domenico PECCERILLO, Patrizia COPPOLA BOTTAZZI, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Michele SCARPA, Gerardo DE MARCO, Giuseppe TETI, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Giampiero PIZZICONI;

Referendari: Andrea GIORDANO.

* * *

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 *"Le Misure volte a sostenere le persone con disabilità nel periodo dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 - La gestione del Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità di cui all'art. 104, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34"*;

visto l'art. 85, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18/2020 e, in particolare, il comma 8-bis (convertito dalla legge n. 27/2020), così come modificato dall'art. 26-ter del d.l. 104/2020 (convertito dalla legge n. 126/2020) recante *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*;

visto il decreto presidenziale 18 maggio 2020, n. 153, recante *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e*

firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”;

viste le “Indicazioni operative per lo svolgimento di adunanze, camere di consiglio e riunioni – ottobre 2020” adottate, in data 1° ottobre 2020 con prot. 2597/2020, dal Presidente della Sezione;

visto il decreto presidenziale 27 ottobre 2020 n. 287 “Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle Camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”;

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

vista l’ordinanza n. 4/2022 prot. n. 479 del 22 febbraio 2022, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato i Collegi congiunti per l’adunanza dell’11 marzo 2022, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione n. 487 del 22 febbraio 2022, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 4/2022, 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 11 marzo 2022, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Ufficio del Segretario generale, Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, Divisione V-Politiche sociali per le persone con disabilità e per le persone non autosufficienti
- Inserimento lavorativo delle persone con disabilità;

- Ministero dell’economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali,

udito il relatore, Cons. Carmela Mirabella;

uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:

- per la Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Ufficio del Segretario generale - Gabinetto del Ministro per le disabilità, Cons. Antonio Maria CAPONETTO, Capo dell’Ufficio;

- per il Ministero dell’economia e delle finanze:

Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dott.ssa Nicoletta MONTEMURRO, funzionario (assiste),

vista la memoria n. 1, prot. n. 622 del 4 marzo 2022 della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità;

vista la memoria n. 2, prot. n. 679 dell’11 marzo 2022 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Div. V,

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto “*Le Misure volte a sostenere le persone con disabilità nel periodo dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 – La gestione del Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità di cui all’art. 104, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34*”.

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 nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Ufficio del Segretario generale, Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*,
Divisione V-Politiche sociali per le persone con disabilità e per le persone non autosufficienti

- Inserimento lavorativo delle persone con disabilità;

- Ministero dell'economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

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 5 aprile 2022

Il dirigente
Antonio Fabio Gioia
f.to digitalmente

RELAZIONE

Sintesi

La relazione ha analizzato, anzitutto, le norme che hanno previsto risorse finanziarie destinate ad assicurare le prestazioni a favore delle persone con disabilità nel periodo dell'emergenza sia impinguando fondi già iscritti in bilancio che con l'istituzione e il finanziamento di nuovi fondi dedicati.

In particolare, ha sottoposto ad esame la gestione del *"Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità"*, istituito dall'art. 104, comma 3, del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. decreto Rilancio), e l'utilizzazione delle relative risorse stanziata sul territorio nazionale, attraverso i dati della rendicontazione che le Regioni sono tenute a presentare alla Presidenza del consiglio dei ministri e del monitoraggio alla stessa intestato.

Sono state poi analizzate le misure organizzative e di sostegno alla persona previste a fronte delle molteplici difficoltà che hanno impedito o fortemente limitato la capacità del sistema di continuare a garantire i servizi tradizionali, quanto meno nelle forme usuali.

CAPITOLO I OGGETTO E FINALITÀ DELL'INDAGINE

La situazione sanitaria e le misure di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19, ancora in corso, hanno determinato nell'immediatezza una forte domanda di protezione sociale diffusa e un'esigenza particolare di tutela delle persone fragili, che inizialmente non è stata avvertita con chiarezza.

In un contesto grave e difficile, il legislatore è intervenuto più volte, in via d'urgenza, al fine di assicurare alle persone con disabilità l'accesso ai servizi e la continuità della relativa erogazione su tutto il territorio nazionale, nonostante le limitazioni e i condizionamenti imposti dalla pandemia.

Le misure adottate hanno avuto, in parte, carattere finanziario e, per altra parte, si sono concretizzate in provvedimenti di sostegno alla persona e di riorganizzazione nella prestazione dei servizi.

Al fine di acquisire elementi utili all'indagine, è stata avviata un'interlocuzione istruttoria con la Presidenza del Consiglio dei ministri, con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e, per quanto di competenza, con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Tranne che per il Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità, sopra richiamato, non è stato possibile acquisire dalle Amministrazioni centrali elementi informativi idonei a consentire una verifica immediata, contestuale all'emergenza ancora in corso, in ordine all'effettiva adozione delle misure previste e alla valutazione della relativa efficacia, per i motivi che saranno analiticamente in seguito indicati.

CAPITOLO II

INTERVENTI FINANZIARI TESI A GARANTIRE LE PRESTAZIONI A FAVORE DELLE PERSONE CON DISABILITÀ NEL PERIODO DELL'EMERGENZA DA COVID-19

Sommario: Premessa. - 1. L'incremento del Fondo per le non autosufficienze e del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (art. 104, commi 1 e 2 del DL n.34/2020). - 2. Il Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità (art. 104, comma 3, del DL n. 34/2020).- 3. Fondo per facilitare l'acquisizione di dispositivi di protezione e medicali idonei a prevenire il rischio di contagio per le strutture residenziali - Art. 19-novies del DL n. 137/2020. -4. Rendicontazione delle spese legate all'emergenza da Covid-19 nell'ambito del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (art. 89, comma 2, del DL 34/2020).

Premessa

Nell'ambito del presente capitolo sono state esaminate, anzitutto, le disposizioni che hanno integrato fondi già esistenti, dedicati ad assicurare specifico sostegno alle persone con disabilità.

Sono state analizzate, quindi, le disposizioni le quali hanno inteso assicurare sostegno alle strutture che prestano servizi alle persone con disabilità, attraverso la concessione di un indennizzo per le spese legate alla pandemia da Covid-19 nel periodo dell'emergenza.

Infine, è stata verificata la possibilità di valutare la destinazione a dette spese di parte dei fondi stanziati per interventi a favore delle persone con disabilità, così come prevista dal legislatore.

1. L'incremento del Fondo per le non autosufficienze e del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (art. 104, commi 1 e 2 del DL n.34/2020)

L'eccezionalità della situazione conseguente alla diffusione del virus ha indotto il legislatore a prevedere stanziamenti aggiuntivi al fine di sostenere le persone con disabilità nel periodo dell'emergenza.

Nell'ambito delle misure urgenti previste dal DL 34/2020 *"in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza*

epidemiologica da COVID-19”, l’art. 104, commi 1 e 2, ha disposto l’incremento del *Fondo per le non autosufficienze* di cui all’art. 1, comma 1264, della legge n. 296/2006 e del *Fondo per l’assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare* di cui all’art. 3, comma 1, della legge n. 112/2016¹.

L’incremento di risorse è previsto, “*in conseguenza della emergenza epidemiologica da Covid-19*”, per le finalità proprie di detti fondi.

Nello specifico, l’integrazione delle risorse è prevista, per il *Fondo per le non autosufficienze*, al fine di potenziare l’assistenza, i servizi e i progetti di vita indipendente per le persone con disabilità e non auto sufficienti e per il sostegno di coloro che se ne prendono cura e, per il *Fondo per l’assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*, al fine di potenziare i percorsi di accompagnamento per l’uscita dal nucleo familiare di origine ovvero per la deistituzionalizzazione, gli interventi di supporto alla domiciliarità 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.

Trattasi di finalità non immediatamente collegate alle conseguenze della pandemia, quanto piuttosto ad esigenze alla stessa preesistenti e da questa rese più urgenti, riguardanti le risorse complessive dei rispettivi Fondi.

La verifica sull’attuazione di dette finalità, in mancanza di specificità, attiene più propriamente alla gestione dei fondi richiamati, in relazione alla quale questa Sezione ha già programmato apposita e separata indagine, ancora in corso.

¹ L’art. 104, comma 1, del DL 34/2020 ha disposto, per l’anno 2020, l’incremento di 90 milioni di euro del *Fondo per le non autosufficienze*, di cui all’art. 1, comma 1264, della legge n. 296/2006. Per il 2022, lo stesso fondo è stato incrementato di 40 milioni dall’art. 37 bis del D.L. 25/05/2021, n. 73 (Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali) per finanziare programmi di assistenza domiciliare e assistenza domiciliare integrata.

Anche il *Fondo per l’assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare*, di cui all’art. 3, comma 1, della legge n. 112/2016, è stato incrementato, per l’anno 2020, di ulteriori 20 milioni di euro (il Fondo passa da 58,1 milioni di euro a 78,1 milioni), ai quali saranno da aggiungere le minori entrate per le agevolazioni fiscali previste dagli artt. 5 e 6 della L. 112/2016 da riallocare sulle misure di intervento diretto.

2. Il Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità (art. 104, comma 3, del DL n. 34/2020)

Allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 e tenuto conto della difficoltà di far rispettare le regole di distanziamento sociale, l'attività delle strutture semiresidenziali per persone con disabilità è stata sospesa dal decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18². La riapertura degli stessi centri è stata successivamente autorizzata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 aprile 2020, a condizione che venissero assicurati specifici protocolli concernenti il rispetto delle disposizioni per la prevenzione del contagio e la tutela della salute degli utenti e degli operatori.

Con l'obiettivo di garantire misure di sostegno a dette strutture, le quali hanno dovuto affrontare gli oneri derivanti dall'adozione di sistemi di protezione del personale e degli utenti, è stata prevista la concessione di apposito indennizzo. A tal fine l'art. 104, al comma 3, del D.L. n. 34/2020 ha previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, del "*Fondo di sostegno per le strutture semiresidenziali per persone con disabilità*", pari a 40 milioni per il 2020, da trasferire al bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

L'indennità è stata concessa agli enti gestori delle strutture semiresidenziali, comunque denominate dalle normative regionali, a carattere socio-assistenziale, socio-educativo, polifunzionale, socio-occupazionale, sanitario e socio-sanitario per persone con disabilità³.

La norma ha rinviato ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottare entro quaranta giorni dall'entrata in vigore del suddetto decreto-legge, la definizione dei criteri di priorità e le modalità di attribuzione del suddetto indennizzo.

² L'art. 47 del DL 18/2020 ha disposto la sospensione delle attività dei centri semiresidenziali, comunque denominati dalle normative regionali, a carattere socio-assistenziale, socio-educativo, polifunzionale, socio-occupazionale, sanitario e socio-sanitario e dei Centri riabilitativi ambulatoriali del Servizio sanitario nazionale per persone con disabilità. La disposizione ha fatto carico alle Aziende sanitarie di riferimento di individuare i servizi non differibili da erogarsi nelle medesime strutture, anche in accordo con gli enti gestori.

³ Subito dopo l'entrata in vigore del decreto, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha richiesto al Ministero dell'economia e delle finanze di disporre, ai sensi dell'art. 265, comma 16, DL 34/2020, l'erogazione di un'anticipazione di tesoreria di euro 40.000.000,00 sul conto corrente infruttifero intestato alla Presidenza affinché le strutture semiresidenziali potessero essere messe in condizioni di sicurezza tali da prestare assistenza.

Con D.P.C.M. del 23 luglio 2020, sono state attribuite alle Regioni, pro quota, le risorse del Fondo per l'anno 2020, per un ammontare complessivo pari a 40 milioni di euro, come riportato nella tabella seguente.

Tab. 1 - Risorse attribuite alle Regioni - Anno 2020

REGIONI	QUOTA (%)	RISORSE
Abruzzo	2,2%	880.000
Basilicata	1,0%	400.000
Calabria	3,4%	1.360.000
Campania	10,1%	4.040.000
Emilia Romagna	7,3%	2.920.000
Friuli Venezia Giulia	2,0%	800.000
Lazio	10,1%	4.040.000
Liguria	2,5%	1.000.000
Lombardia	16,7%	6.680.000
Marche	2,6%	1.040.000
Molise	0,5%	200.000
Piemonte	7,2%	2.880.000
Puglia	6,9%	2.760.000
Sardegna	2,9%	1.160.000
Sicilia	8,6%	3.440.000
Toscana	6,1%	2.440.000
Umbria	1,5%	600.000
Valle d'Aosta	0,2%	80.000
Veneto	8,2%	3.280.000
Totale	100,00%	40.000.000

Fonte: Tabella 1 - DPCM del 23 luglio 2020

Sono state inoltre individuate le spese ammissibili⁴ tra quelle sostenute dalle medesime strutture.

⁴ Il DPCM individua le spese ammissibili nelle seguenti: a) acquisto di strumenti diagnostici o di misurazione della temperatura; b) formazione specifica del personale relativamente alle modalità con le quali prevenire la trasmissione dell'infezione da SARS COV-2; c) acquisto di prodotti e sistemi per

In ordine al lasso temporale da considerare ai fini del riconoscimento dell'indennizzo, inizialmente è stata fissata quale termine a quo la data del 17 marzo 2020 (data di entrata in vigore del DL n. 18/2020 che aveva disposto la chiusura delle strutture in questione) e, quale termine finale, la data del 31 luglio 2020 (coincidente con la fine del periodo di emergenza così come deliberato dal Consiglio dei Ministri), termine successivamente prorogato al 31 dicembre 2020 con D.P.C.M. 7 dicembre 2020 a seguito di richiesta formale presentata dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Il trasferimento delle risorse spettanti alle Regioni è disposto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri a condizione che ciascuna di esse abbia formalmente adottato il Piano di riapertura delle strutture previsto dal DPCM del 26 aprile 2020 entro trenta giorni dall'accreditamento dell'anticipazione di tesoreria effettuata dal MEF ai sensi dell'art.265, comma 16, del DL 34/2020.

A ciascuna Regione è assegnato il compito di determinare l'ammontare massimo di contributo concedibile, in base al numero effettivo degli utenti con disabilità di ciascuna struttura alla data del 17 marzo 2020, numero che può essere autocertificato dall'ente gestore della struttura. L'ammontare del contributo, inoltre, può essere modulato secondo il tipo di regime in essere con le strutture operanti nel territorio.

Il decreto dispone, inoltre, che le Regioni provvedono a dare adeguata comunicazione ai potenziali beneficiari e procedono all'erogazione delle risorse spettanti alle strutture previa presentazione delle ricevute quietanziate che dimostrino il sostenimento effettivo dei costi, fissando anche il termine di tale presentazione (45 giorni dal 31 dicembre 2020 o, se successivo, dall'effettivo trasferimento delle risorse da parte della Presidenza del Consiglio di ministri).

È stata infine prevista una specifica rendicontazione da parte delle Regioni alla Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, in ordine all'effettiva erogazione ai beneficiari delle risorse trasferite.

l'igiene delle mani, igiene respiratoria, nonché dispositivi di protezione individuale, incluse le mascherine di tipo chirurgico; d) costi di sterilizzazione delle attrezzature utilizzate e sanificazione ambientale; e) interventi di manutenzione ordinaria e sanificazione degli impianti di climatizzazione; f) acquisto di strumenti per la comunicazione delle informazioni di sicurezza; g) acquisto di tablet e dispositivi per videochiamate; h) trasporto aggiuntivo derivante dalla riorganizzazione delle attività dovuta alla chiusura delle strutture semiresidenziali di cui al comma 1.

Oltre a detta rendicontazione, il DPCM ha previsto uno specifico monitoraggio dei flussi finanziari, espressamente finalizzato alla verifica dell'effettiva destinazione delle risorse alle finalità di sostegno alle strutture e dell'efficace gestione delle medesime. I dati necessari per detto monitoraggio sono indicati in apposito report, allegato al decreto, da trasmettere alla Presidenza, con l'indicazione dei trasferimenti effettuati a ciascuna struttura, gli estremi dei relativi pagamenti, le modalità di concertazione con le strutture per l'utilizzo delle risorse e i criteri ed indicatori utilizzati per il riparto.

Sulla base delle comunicazioni ricevute in sede istruttoria, è stato accertato lo stato della procedura disciplinata dal DPCM, come sopra descritta, seguendo il flusso delle risorse le quali dal bilancio dello Stato sono state assegnate alle Regioni e da queste avrebbero dovuto essere erogate alle strutture beneficiarie. L'organizzazione approntata da ciascuna Regione per la gestione dei servizi prestati dalle strutture in esame può inoltre aver determinato ulteriori passaggi.

Nel corso del mese di settembre 2020, la Presidenza del Consiglio dei ministri ha provveduto a verificare l'adozione, da parte delle regioni, del piano di riapertura delle strutture semiresidenziali. Tutte le Regioni, ad eccezione della Valle d'Aosta, hanno adottato e trasmesso il Piano.

Di seguito sono stati adottati, sul capitolo 831 del bilancio della Presidenza, gli ordini di pagamento a impegno contemporaneo a favore di tutte le regioni, tranne che per la Valle d'Aosta. Le risorse a quest'ultima assegnate risultano soltanto impegnate nel bilancio statale.

Tabella 2 - Risorse attribuite e trasferite alle Regioni

Destinatario	Risorse attribuite dal DPCM	Risorse trasferite alle Regioni
Abruzzo	880.000	880.000
Basilicata	400.000	400.000
Calabria	1.360.000	1.360.000
Campania	4.040.000	4.040.000
Emilia-Romagna	2.920.000	2.920.000

Friuli-Venezia Giulia	800.000	800.000
Lazio	4.040.000	4.040.000
Liguria	1.000.000	1.000.000
Lombardia	6.680.000	6.680.000
Marche	1.040.000	1.040.000
Molise	200.000	200.000
Piemonte	2.880.000	2.880.000
Puglia	2.760.000	2.760.000
Sardegna	1.160.000	1.160.000
Sicilia	3.440.000	3.440.000
Toscana	2.440.000	2.440.000
Umbria	600.000	600.000
Valle d'Aosta	80.000	
Veneto	3.280.000	3.280.000
Totali	40.000.000	39.920.000

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

A partire dal mese di febbraio 2021 è stata avviata la procedura per l'acquisizione, da parte di ciascuna Regione, della rendicontazione delle spese effettuate che, ai sensi del D.P.C.M. 23 luglio 2020, avrebbe dovuto essere trasmessa entro 45 giorni dalla completa erogazione delle risorse trasferite. Come già riportato, il termine di ammissibilità della spesa ristorabile era stato prorogato al 31 dicembre 2020 e conseguentemente anche il termine per la rendicontazione è stato spostato in avanti.

Più volte gli uffici regionali sono stati sollecitati a comunicare i dati della rendicontazione e a quantificare le somme residue non utilizzate al fine di procedere al recupero delle stesse; allo stesso tempo, sono stati richiesti i dati relativi al monitoraggio dei flussi finanziari sottesi alle misure.

Non risultando ancora completamente acquisiti i dati, ad agosto 2021 tutte le Regioni sono state ulteriormente sollecitate, fissando la data del 30 settembre 2021 come termine ultimo per l’invio e precisando che, in caso di inadempienza, sarebbe stata considerata come “non utilizzata” l’intera somma assegnata, avviando le procedure per il relativo recupero.

A conclusione dell’indagine, risulta che quattro Regioni non hanno trasmesso il rendiconto delle risorse erogate ai centri semi-residenziali, pur avendo acquisito nel proprio bilancio la liquidità corrispondente alle risorse a ciascuna assegnate.

Nella tabella seguente vengono riportati, per ciascuna Regione, i dati delle risorse trasferite alle Regioni e di quelle erogate dalle Regioni alle strutture. Complessivamente, l’importo delle risorse erogate ai centri diurni risulta essere pari a euro 17.218.933,89, a fronte di risorse trasferite dal bilancio statale alle Regioni per euro 39.920.000,00.

Tabella 3 - Risorse trasferite alle Regioni ed erogate dalle Regioni alle strutture.

Destinatario	Risorse trasferite alle Regioni (A)	Risorse erogate alle strutture (B)	Percentuale erogazioni (B) rispetto ai trasferimenti (A)*
Abruzzo	880.000,00	183.492,36	21%
Basilicata	400.000,00	-	-
Calabria	1.360.000,00	64.298,26	5%
Campania	4.040.000,00	-	-
Emilia-Romagna	2.920.000,00	2.920.000,00	100%
Friuli-Venezia Giulia	800.000,00	455.646,90	57%
Lazio	4.040.000,00	386.561,30	10%
Liguria	1.000.000,00	276.870,79	28%
Lombardia	6.680.000,00	4.456.736,46	67%
Marche	1.040.000,00	521.591,61	50%
Molise	200.000,00	35.793,60	18%
Piemonte	2.880.000,00	2.050.779,56	71%

Puglia	2.760.000,00	-	-
Sardegna	1.160.000,00	13.490,15	1%
Sicilia	3.440.000,00	-	-
Toscana	2.440.000,00	2.205.822,19	90%
Umbria	600.000,00	347.380,82	58%
Veneto	3.280.000,00	3.280.000,00	100%
Totali	39.920.000,00	17.198.464,00	43%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Note: *Percentuali arrotondate per difetto.

Complessivamente risultano essere state rendicontate come utilizzate poco meno del 50% delle risorse trasferite; la stessa percentuale riferita a ciascuna Regione è fortemente disomogenea, passando dal 100% delle Regioni più virtuose ad un minimo variabile dall'1% al 5%.

Le risorse trasferite alle regioni che non hanno fornito elementi alla Presidenza in ordine all'erogazione delle stesse alle strutture sono pari a 10.640.000 euro.

Nello specifico, per le regioni Basilicata e Puglia non risulta alcun riscontro alle richieste della Presidenza, mentre la regione Sicilia si è limitata a comunicare di aver avviato le procedure per l'attribuzione delle indennità agli enti gestori.

La regione Campania, a luglio 2021, risulta aver trasmesso alla Presidenza alcuni provvedimenti di assegnazione delle risorse alle Aziende locali, precisando che risultavano in corso le istruttorie per ulteriori rimborsi fino a concorrenza delle risorse; a settembre 2021 la stessa ha trasmesso il prospetto delle risorse attribuite ad Ambiti territoriali, Consorzi ed Asl, senza precisare gli importi effettivamente erogati ai gestori delle strutture. Di conseguenza, sulla base dei dati forniti, le risorse trasferite alla regione Campania non sono state ritenute come effettivamente erogate alle strutture.

La regione Abruzzo, che inizialmente aveva comunicato soltanto l'importo complessivo delle erogazioni alle strutture, ha successivamente integrato i dati con la rendicontazione delle erogazioni.

Per le altre Regioni la disamina analitica dei dati ha fatto emergere situazioni diversificate.

Due regioni, il Piemonte e l'Emilia-Romagna, hanno documentato in modo compiuto le operazioni effettuate, fornendo ampia dimostrazione dell'uso regolare ed efficace delle risorse trasferite dallo Stato.

In particolare, il Piemonte ha trasmesso il prospetto dei pagamenti effettuati a favore degli enti gestori (con i dati del numero e la data delle quietanze), con specifica quantificazione delle risorse ministeriali non utilizzate.

L'Emilia-Romagna ha comunicato che le AUSL hanno provveduto, sulla base dell'assegnazione regionale, ad assicurare agli Enti Gestori un contributo a rimborso delle spese nelle modalità previste dal DPCM 23 luglio 2020 e hanno inviato in Regione l'elenco dei pagamenti effettuati nei confronti degli Enti Gestori previa verifica delle ricevute quietanzate dimostranti il sostenimento effettivo dei costi.

La regione Veneto risulta aver erogato più risorse rispetto a quelle attribuite, rimanendo l'eccedenza a carico del proprio bilancio.

La Regione Umbria ha chiesto di poter rimodulare l'entità del contributo a favore degli enti gestori che avevano sfiorato l'ammontare massimo di contributo concedibile, comunicando per la spesa totale regionale un importo maggiore (euro 567.109,93) rispetto a quella inizialmente comunicato. La richiesta non è stata accettata in quanto il DPCM prevede un parametro di contributo massimo concedibile in proporzione al numero degli assistiti; in ogni caso, il sistema delineato rinvia a provvedimenti regionali per la individuazione di criteri e modalità per le erogazioni, provvedimenti i quali avrebbero dovuto prevedere a monte la possibilità di rimodulazione.

Sulla base dei dati acquisiti dalla Presidenza, è stato possibile calcolare l'importo delle risorse le quali, pur essendo nella disponibilità delle Regioni, contabilizzate nei bilanci delle medesime come entrate accertate e riscosse, non sono state erogate alle strutture.

Tabella 4 – Risorse trasferite alle Regioni e non erogate alle strutture.

Destinatario	Risorse trasferite alle Regioni	Risorse non erogate alle strutture
Abruzzo	880.000	696.507,64
Basilicata	400.000	400.000,00
Calabria	1.360.000	1.295.701,74
Campania	4.040.000	4.040.000,00
Emilia-Romagna	2.920.000	-
Friuli-Venezia Giulia	800.000	344.353,10
Lazio	4.040.000	3.653.438,70
Liguria	1.000.000	723.129,21
Lombardia	6.680.000	2.223.263,54
Marche	1.040.000	518.408,39
Molise	200.000	164.206,40
Piemonte	2.880.000	829.220,44
Puglia	2.760.000	2.760.000,00
Sardegna	1.160.000	1.146.509,85
Sicilia	3.440.000	3.440.000,00
Toscana	2.440.000	234.177,81
Umbria	600.000	252.619,18
Veneto	3.280.000	-
Totali	39.920.000	22.721.536

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

3. Fondo per facilitare l'acquisizione di dispositivi di protezione e medicali idonei a prevenire il rischio di contagio per le strutture residenziali - Art. 19-novies del DL n. 137/2020.

L'art. 19-novies del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 ha previsto l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero della salute, di apposito fondo con una dotazione di 40 milioni di euro per l'anno 2021, al fine di *“fronteggiare le criticità straordinarie derivanti dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19 e di facilitare l'acquisizione di dispositivi di protezione e medicali idonei a prevenire il rischio di contagio”* per le strutture residenziali che durante l'emergenza erogano prestazioni di carattere sanitario, socio-sanitario, riabilitativo, socio-educativo, socio-occupazionale o socio-assistenziale per soggetti in condizione di fragilità, tra le quali anche le persone con disabilità⁵.

La norma assegna ad un decreto del Ministero della salute, da adottare di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, il compito di definire i criteri di riparto di detto fondo secondo linee guida che consentano alle regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di garantire la sicurezza di tutto il personale, sanitario e non sanitario, impiegato presso le strutture di cui al comma 1 e di tener conto della demografia del processo di invecchiamento della popolazione ultrasettantacinquenne residente su base regionale.

Con decreto del Ministero della salute, adottato in data 29 settembre 2021 di concerto con il MEF, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, sono state ripartite le risorse sulla base dei i criteri dallo stesso definiti⁶.

⁵ La norma si riferisce, in particolare, alle residenze sanitarie assistenziali (RSA), le case di riposo, i centri di servizi per anziani, gestiti da enti pubblici e da enti del Terzo settore accreditati, e le altre strutture residenziali pubbliche e private, accreditate e convenzionate, comunque denominate dalle normative regionali, che durante l'emergenza erogano prestazioni di carattere sanitario, socio-sanitario, riabilitativo, socio-educativo, socio-occupazionale o socio-assistenziale per anziani, persone con disabilità, minori, persone affette da tossicodipendenza o altri soggetti in condizione di fragilità.

⁶ Le risorse sono state ripartite sulla base delle giornate di degenza erogate nelle strutture e tenendo conto della demografia del processo di invecchiamento della popolazione ultrassessantacinquenne in rapporto alla popolazione residente.

Tabella 5 – Riparto del Fondo alle Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano

Regione	Quota giornate di degenza	Quota capitarie popolazione ultrasettantacinquenne	TOTALE RIPARTO	%
Abruzzo	282.289,07	272.971,90	555.260,97	1,39%
Basilicata	65.184,16	111.400,29	176.584,45	0,44%
Calabria	326.258,36	347.358,25	673.616,60	1,68%
Campania	375.042,71	855.730,89	1.230.773,61	3,08%
Emilia-Romagna	2.503.767,49	978.161,64	3.481.929,13	8,70%
Friuli-Venezia Giulia	1.121.408,57	287.722,78	1.409.131,35	3,52%
Lazio	1.238.156,50	1.097.242,30	2.335.398,80	5,84%
Liguria	924.234,44	412.093,58	1.336.328,02	3,34%
Lombardia	8.813.432,65	2.017.387,45	10.830.820,10	27,08%
Marche	840.515,40	345.881,97	1.186.397,37	2,97%
Molise	40.204,78	66.009,45	106.214,23	0,27%
Piemonte	2.869.440,51	998.610,36	3.868.050,87	9,67%
Puglia	964.842,96	736.315,56	1.701.158,52	4,25%
Sardegna	218.105,57	327.947,50	546.053,07	1,37%
Sicilia	444.893,68	865.014,96	1.309.908,63	3,27%
Toscana	1.520.290,58	853.663,43	2.373.954,01	5,93%
Umbria	340.332,72	205.460,70	545.793,42	1,36%
Veneto	3.863.906,29	993.707,56	4.857.613,85	12,14%
Valle d'Aosta	52.231,12	26.340,24	78.571,36	0,20%
Provincia Autonoma di Trento	560.501,53	95.278,46	655.780,00	1,64%
Provincia Autonoma di Bolzano	634.960,92	105.700,74	740.661,65	1,85%
TOTALE ITALIA	28.000.000,00 €	12.000.000,00 €	40.000.000,00 €	100,00%

Fonte: Decreto del Ministero della salute del 29 settembre 2021

Il fondo, sebbene istituito nello stato di previsione del Ministero della salute, è destinato a finalità di sicurezza del personale di un'ampia categoria di strutture, nell'ambito delle quali rientrano, oltre a quelle che erogano servizi sanitari, anche le strutture che erogano servizi di carattere riabilitativo, socio-educativo, socio-occupazionale o socio-assistenziale.

4. Rendicontazione delle spese legate all'emergenza da Covid-19 nell'ambito del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (art. 89, comma 2, del DL 34/2020)

Il DL 34/2020 ha previsto che le spese legate all'emergenza COVID-19, finalizzate alla riorganizzazione dei servizi, all'approvvigionamento di dispositivi di protezione e all'adattamento degli spazi, possano essere incluse tra quelle sostenute, nell'anno 2020, dalle amministrazioni destinatarie del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, ai fini della rendicontazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'utilizzo delle risorse del Fondo medesimo (art. 89, comma 2).

Secondo quanto previsto dal DPCM 21 dicembre 2020, nel caso in cui le amministrazioni abbiano incluso le spese legate all'emergenza COVID-19 nelle spese sostenute e finanziate con il ricorso al predetto Fondo, la documentazione prevista per la rendicontazione deve essere integrata con una relazione che indichi 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.

La tempistica della rendicontazione dell'utilizzo delle risorse del Fondo, prevista dall'art. 3 di detto DPCM e dall'art. 89, comma 1, del DL 34/2020, non consente al momento alcuna analisi e valutazione della spesa corrispondente; il condizionamento dell'erogazione delle risorse di ciascuna annualità alla rendicontazione riferita alla seconda annualità precedente, infatti, ha indotto le Regioni a spostare in avanti la rendicontazione dei fondi trasferiti nel 2020 sulla base della normativa richiamata.

CAPITOLO III

LA GARANZIA DELLA CONTINUITÀ NELL'EROGAZIONE DEI SERVIZI NEL PERIODO DELL'EMERGENZA DA COVID-19

Sommario: 1. La sospensione delle attività dei centri semi-residenziali. -2. L'erogazione dei servizi durante il periodo dell'emergenza

1. La sospensione delle attività dei centri semi-residenziali

La diffusione del virus ha portato all'adozione di provvedimenti restrittivi della circolazione delle persone e delle attività produttive, con effetti diretti sull'erogazione dei servizi socio-sanitari e didattici alle persone con disabilità.

Il DL 17 marzo 2020, n. 18 (art. 47, comma 1) ha disposto, a partire dal 17 marzo 2020, la sospensione, sull'intero territorio nazionale, dell'attività dei Centri semiresidenziali comunque denominati dalle normative regionali, allo scopo di contrastare e contenere il diffondersi del virus COVID-19 e tenuto conto delle difficoltà di far rispettare le regole di distanziamento sociale.

La sospensione, inizialmente prevista per i centri a carattere socio-assistenziale, socio-educativo, polifunzionale, socio-occupazionale, sanitario e socio-sanitario per persone con disabilità, è stata estesa anche ai Centri riabilitativi ambulatoriali del SSN⁷.

Durante la sospensione, interventi non differibili avrebbero potuto essere attivati dalle aziende sanitarie, in accordo con gli enti gestori, per le persone ad alta necessità di sostegno sanitario, ove la tipologia delle prestazioni e l'organizzazione delle strutture stesse consentisse il rispetto delle previste misure di contenimento (art. 47, comma 1).

⁷ In particolare, considerata la necessità di accudimento conseguente alla sospensione delle attività scolastiche, sanitarie e socio-assistenziali, sono state previste misure di agevolazione della prestazione delle attività lavorative dei familiari delle persone con disabilità, quali l'estensione dei congedi parentali (art. 23 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18) e della durata dei permessi retribuiti di cui alla legge 104/1992 (art. 24 dello stesso decreto) nonché la possibilità di usufruire del diritto al lavoro agile, riconosciuta anche ai lavoratori dipendenti con disabilità (art. 39). Sono state previste anche forme di tutela per i casi di assenza dal lavoro dei genitori di persone con disabilità (art. 47, comma 2).

Il decreto affidava esclusivamente alle aziende sanitarie il potere di attivare tali interventi, in accordo con gli enti gestori, per tutti i centri diurni, anche per quelli gestiti dagli enti locali.

Con riferimento ai servizi sanitari differibili e alle attività socio-sanitarie e socio-assistenziali nei centri diurni per persone con disabilità, sono state previste dall'art. 48 modalità alternative di erogazione delle prestazioni, secondo priorità individuate dall'amministrazione pubblica competente, tramite coprogettazioni con gli enti gestori, avvalendosi del personale disponibile, anche dipendente da soggetti privati operanti in convenzione, concessione o appalto.

Alle amministrazioni pubbliche competenti è stata quindi lasciata la possibilità di scegliere le modalità attuative dei servizi, impiegando i medesimi operatori e i fondi ordinari.

La norma, riferita anche ai servizi educativi e scolastici a favore degli alunni con disabilità, consentiva l'erogazione delle prestazioni anche attraverso interventi individuali domiciliari oppure a distanza o, ancora, negli stessi luoghi di normale svolgimento dei servizi, nel rispetto delle direttive sanitarie e senza ricreare aggregazione (art. 48, comma 1, come sostituito dall'art. 109, comma 1, lett. a), del D.L. 19 maggio 2020, n. 34).

Le Amministrazioni sono state autorizzate, per il periodo della sospensione, a remunerare i gestori per le prestazioni erogate con forme alternative sulla base delle risorse disponibili.

La norma ha previsto che, in deroga alla normativa vigente sui contratti pubblici relativi a lavori e servizi e previo accordo con le parti, dette prestazioni venissero retribuite ai gestori con quote dell'importo dovuto per l'erogazione del servizio secondo le modalità attuate precedentemente alla sospensione. In particolare, è stato disposto che una quota fosse dovuta per la prestazione resa, subordinatamente alla verifica dell'effettivo svolgimento dei servizi. Altra quota è stata riconosciuta come dovuta per il mantenimento delle strutture interdette, rimessa ai gestori, così assicurando la disponibilità delle strutture stesse al momento della ripresa delle attività. Infine, è stata riconosciuta la possibilità di corrispondere ai gestori un'ulteriore

quota, quale “*contributo a copertura delle spese residue incomprimibili*”, definita tenendo conto anche delle altre entrate degli enti gestori.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'immediatezza dell'avvio del cosiddetto *lockdown*, con la circolare n. 1/2020 del 27 marzo 2020, ha fornito ai territori indicazioni operative per assicurare che non fossero interrotte determinate attività dei servizi sociali con carattere di criticità nella fase pandemica.

In particolare, è stata ribadita la necessità che il sistema dei servizi sociali continuasse a garantire e a rafforzare i servizi in grado di contribuire alla migliore applicazione delle direttive del Governo e a mantenere la massima coesione sociale, con particolare attenzione alle condizioni di fragilità. È stata inoltre riconosciuta l'esigenza di ridefinizione ed adattamento dei servizi e delle collegate prestazioni lavorative per garantire una risposta di elevata qualità al tempo stesso rigorosa nell'assicurare il rispetto delle norme precauzionali adottate. A livello territoriale, l'auspicio affermato è stato quello di un coordinamento di tutte le realtà operanti nel sociale da parte dei servizi sociali comunali e di ambito.

2. L'erogazione dei servizi durante il periodo dell'emergenza

La riapertura delle strutture semiresidenziali per disabili, disposta con il DPCM del 26 aprile 2020, non ha automaticamente riportato la situazione alla normalità, considerato che la situazione emergenziale imposta dall'epidemia non consente che l'erogazione dei servizi nell'ambito dei centri possa svolgersi secondo le modalità *pre-Covid*, dovendo comunque essere garantita l'assunzione di tutte le misure necessarie a contenere il contagio e a tutelare la salute delle persone con disabilità e degli operatori. In ogni caso, peraltro, la sospensione ha continuato a riguardare, seppure con modalità differenziate e per un certo periodo, i servizi educativi e scolastici.

Il legislatore è intervenuto, con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, con una norma tesa a garantire la continuità dei servizi sociali, socio-assistenziali e socio-sanitari, disponendo che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano definissero le modalità per garantire l'accesso e la continuità di tali servizi anche in situazione di emergenza, sulla base di progetti personalizzati, tenendo conto delle

specifiche e inderogabili esigenze di tutela delle persone più esposte agli effetti di emergenze e calamità (art. 89, comma 2 bis).

Non è stato previsto dalla norma alcun monitoraggio sulla relativa attuazione la quale, secondo il riparto di competenze in materia di servizi sociali, deve essere assicurata a livello territoriale.

Al riguardo l'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri ha precisato che le proprie competenze riguardano il coordinamento delle politiche pubbliche a favore delle persone con disabilità e non il monitoraggio sull'erogazione dei servizi sociali nè la gestione dei fondi nazionali al cui utilizzo la norma richiamata collega l'erogazione dei predetti servizi (Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo nazionale per le non autosufficienze, Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità prive di sostegno familiare e Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza).

Anche il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha comunicato di non disporre di dati circa le modalità con cui le Regioni hanno dato attuazione a quanto previsto dall'art. 82 del DL 34/2020, dichiarandosi comunque disponibile ad avviare specifica interlocuzione con le Regioni.

CAPITOLO IV

ESITI DEL CONTRADDITTORIO, CONCLUSIONI DELL'ISTRUTTORIA E RACCOMANDAZIONI

Sommario: 1. Esiti del contraddittorio. – 2. Conclusioni dell'istruttoria – 3. Raccomandazioni

1. Esiti del contraddittorio

La Presidenza del Consiglio dei ministri, Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità, ha fornito riscontro all'invio dello schema di relazione trasmettendo una nota⁸ nell'ambito della quale ha reso noti i dati definitivi della rendicontazione delle risorse del Fondo ex art. 104, comma 3, del DL n. 34/2020. Rispetto a quanto già acquisito in sede istruttoria, la tavola trasmessa contiene i dati della rendicontazione della Regione Abruzzo, che in un primo tempo aveva comunicato solo l'importo complessivo delle erogazioni alle strutture, elemento non sufficiente a dare dimostrazione della corretta destinazione delle risorse. Per quanto concerne la regione Campania, in conformità a quanto ritenuto da questa Sezione, l'Ufficio ha considerato i dati trasmessi insufficienti a dare dimostrazione dell'effettiva erogazione delle risorse ai gestori dei centri diurni.

In ordine alla riacquisizione al bilancio statale delle risorse non utilizzate, oggetto di raccomandazione già nell'ambito della bozza della presente relazione, l'Ufficio ha comunicato di aver trasmesso a tutte le Regioni interessate una nota recante le istruzioni sulla relativa procedura, definita a seguito dell'interlocuzione con l'Ufficio di bilancio e per il riscontro della regolarità amministrativo contabile della stessa Presidenza e con la Ragioneria generale dello Stato. Il versamento delle risorse va effettuato, secondo quanto disposto dalla circolare MEF n. 21/2020, sul capitolo di capo 10, n. 3330, utilizzando quale causale di versamento "restituzione somme del Fondo ex art. 104, comma 3, del DL n. 34/2020".

Nel corso dell'adunanza pubblica il capo dell'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità ha indicato alcuni elementi che possono aver contribuito a

⁸ Nota pervenuta in data 4 marzo 2022 e acquisita al protocollo della Sezione con il numero 622.

determinare le criticità rilevate, a cominciare dalla difficoltà di individuazione delle strutture destinatarie delle misure di sostegno, che l'art. 104 del DL 34/2020 indica nelle *“strutture semiresidenziali, a carattere socio-assistenziale, socio-educativo, polifunzionale, socio-occupazionale, sanitario e socio-sanitario per persone con disabilità”, “comunque siano denominate dalle normative regionali”*.

La disomogeneità territoriale della disciplina dei servizi erogati alle persone con disabilità e la conseguente caratterizzazione dei centri che li assicurano, evidenziata dalla stessa norma di legge già a livello della relativa denominazione (*comunque siano denominate dalle normative regionali*) ha imposto, in via preliminare, un'operazione di acquisizione di dati relativi ai centri medesimi e di verifica della presenza dei requisiti richiesti per l'erogazione delle risorse. Tale raccolta ha consentito di creare una base informativa molto utile, anche se ancora non certificata. La procedura seguita, che partendo dalle esigenze conoscitive richieste per il riparto di risorse statali ha consentito di acquisire dalle Amministrazioni regionali dati informativi essenziali, potrà essere utilizzata anche per la gestione di altri fondi statali dedicati.

È stato altresì rilevato che i dati raccolti non avrebbero comunque consentito di utilizzare criteri di riparto delle risorse più precisi rispetto a quello indicato dal DPCM, in base al quale a ciascuna regione è stata attribuita una quota di risorse calcolata sulla base della quota di popolazione regionale nella fascia d'età 18-64 anni, secondo i dati Istat sulla popolazione residente.⁹

In ordine alla limitata utilizzazione delle risorse del Fondo, è stato precisato che, da quanto fatto presente dalle diverse associazioni rappresentative delle persone con disabilità, i centri hanno spesso riavviato l'attività con ritardo rispetto alla data stabilita, anche per la necessità di attendere che le Regioni stilassero adeguati protocolli di sicurezza.

Con riferimento specifico al monitoraggio, è stato confermato quanto già rilevato dall'esame della documentazione disponibile in ordine alla relativa limitazione ai dati quantitativi, senza approfondimenti qualitativi.

⁹ Al riguardo il DPCM del 23 luglio 2020 ha fatto rinvio al criterio indicato dall'art. 5 del D.M. 23/11/2016 per la ripartizione del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare per l'anno 2016.

In ordine, infine, alle richieste di riassegnazione al bilancio statale delle risorse non utilizzate, è stato precisato che l'indicazione di una specifica causale dovrebbe rendere disponibile un quadro completo dei relativi riscontri.

2. Conclusioni dell'istruttoria

2.1 Con riferimento all'incremento di Fondi già esistenti (Fondo per le non autosufficienze e Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare), disposto *“in conseguenza dell'emergenza epidemiologica da Covid-19”*, non è stato possibile svolgere alcuna verifica mirata in mancanza della previsione di procedure atte ad assicurare la finalizzazione di dette risorse al superamento, nell'immediato, delle molteplici problematiche che la pandemia ha posto alle persone con disabilità.

2.2 In ordine al fondo di sostegno per le strutture semi-residenziali per persone con disabilità, di cui all'art. 104, comma 3, del DL n. 34/2020, la disamina dei dati trasmessi dalla Presidenza del Consiglio dei ministri ha fatto emergere un quadro variegato dell'uso delle risorse poste a disposizione delle Regioni, relativamente sia all'efficacia della misura prevista dal legislatore, in termini di entità della relativa erogazione alle strutture, sia alle modalità di verifica della finalizzazione delle stesse, in termini di dati trasmessi alla Presidenza.

Complessivamente, poco meno della metà delle risorse trasferite alle Regioni risultano essere state dalle stesse erogate alle strutture per le finalità legate all'emergenza.

Appare difficile individuare le ragioni della parziale utilizzazione delle risorse rese disponibili in un settore, quale quello dei servizi sociali e, più in particolare, delle misure di sostegno alle persone con disabilità, strutturalmente carente di fondi, soprattutto alla luce della finalizzazione delle stesse a spese necessarie per assicurare l'erogazione delle in condizioni di sicurezza sia per gli utenti che per gli operatori.

La situazione emergenziale ha certamente influito sull'attuazione del programma previsto, determinando un certo ritardo nell'esecuzione delle procedure finalizzate all'assegnazione delle risorse ai destinatari finali.

Non risulta possibile, inoltre, allo stato degli atti, verificare se ed in quale misura le risorse siano state sovrastimate rispetto alle effettive esigenze, considerati anche i criteri utilizzati per il relativo riparto, e se ed in quale misura la parziale utilizzazione delle stesse risorse sia da ricollegare ad una riduzione dell'attività delle strutture a favore delle persone con disabilità.

La differenziazione rilevata a livello regionale nell'uso delle risorse del fondo in esame, che riflette la forte disomogeneità che caratterizza l'erogazione dei servizi sociali, induce a ritenere che anche l'organizzazione territoriale abbia influito sulla capacità di usare efficacemente e tempestivamente le risorse statali.

Nell'attuale sistema costituzionale, che coinvolge nella materia dei servizi sociali diversi livelli di governo, perdurando la mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'apposizione di vincoli di destinazione specifica alle risorse trasferite per sostenere l'erogazione di tali prestazioni ha consentito, quanto meno, di verificare la corretta utilizzazione delle risorse medesime e di garantirne una riallocazione programmata nell'ambito del bilancio statale.

Tale verifica è stata resa possibile grazie alla previsione di un obbligo di rendicontazione, a carico delle Regioni, delle risorse erogate ai beneficiari e della subordinazione di detta erogazione alla presentazione di documentazione comprovante l'effettuazione delle spese ammesse.

L'esercizio delle funzioni di monitoraggio assegnate alla Presidenza ha consentito così di avviare, per le risorse delle quali non è stata dimostrata l'utilizzazione per la finalità alla quale erano destinate, la procedura per la relativa riacquisizione al bilancio dello Stato.

2.3. Per quanto concerne il Fondo per facilitare l'acquisizione di dispositivi idonei a prevenire il rischio di contagio per le strutture residenziali, di cui all'art. 19-novies del DL n. 137/2020, la disamina delle norme ha evidenziato che l'assegnazione delle risorse alle Regioni per finalità specifiche non è stata accompagnata dalla previsione di alcuna rendicontazione e monitoraggio, così rendendo difficile la verifica sulla corretta utilizzazione delle medesime.

2.4. La possibilità di includere le spese legate all'emergenza COVID-19 tra quelle sostenute nell'anno 2020 a carico del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilità

grave prive del sostegno familiare (art. 89, comma 2, del DL 34/2020) e la previsione di informazioni dettagliate alle stesse riferite nell'ambito della rendicontazione del Fondo offrono elementi idonei ad accertare la corretta ed effettiva utilizzazione delle risorse. Tuttavia, la tempistica prevista per la rendicontazione del Fondo non consente nell'immediato alcuna analisi e valutazione delle spese legate all'emergenza COVID-19, spostando la relativa verifica al momento successivo alla fine del periodo emergenziale.

2.5 Durante il periodo della sospensione delle attività dei centri diurni, anche di quelli gestiti dagli enti locali, la possibilità di attivare interventi non differibili per le persone ad alta necessità di sostegno sanitario, senza alcuna indicazione operativa o fissazione di linee guida, è apparsa di difficile attuazione, nella misura in cui è stata rimessa alle aziende sanitarie, risultando alquanto difficile che, in un momento di grave crisi sanitaria, dette aziende abbiano avuto le risorse per attivare in tempi rapidi gli interventi necessari a sostenere le persone più fragili.

Con riferimento ai servizi sanitari differibili e alle attività socio-sanitarie e socio-assistenziali nei centri diurni per persone con disabilità, la definizione della remunerazione dei gestori per le prestazioni erogate con le forme alternative consentite, è risultata piuttosto generica e sostanzialmente rimessa alla relativa rendicontazione, sulla base di criteri non sufficientemente definiti. A fronte della sospensione dei servizi, il meccanismo di finanziamento dei gestori è rimasto, inoltre, esposto al rischio di un'interpretazione delle disposizioni tale da disincentivare la rimodulazione dell'erogazione dei servizi.

La finalità di sostegno ai lavoratori, che parrebbe giustificare il riconoscimento di una piena remunerazione dei gestori la quale, attraverso il meccanismo previsto, può arrivare a coprire l'intero importo programmato per l'erogazione del servizio prima della sospensione, trovava invero già soddisfacimento nella possibilità riconosciuta ai gestori di usufruire, per le ore non lavorate, dei trattamenti del fondo di integrazione salariale e di cassa integrazione in deroga.

L'esigenza di riattivare con immediatezza i servizi al momento della ripresa dell'attività, espressamente considerata dal legislatore, non può peraltro ritenersi da

sola sufficiente a consentire l'utilizzazione, per la remunerazione dei gestori, di tutte le risorse previste per l'erogazione dei servizi alle persone con disabilità.

In conclusione, le difficoltà imposte dalla pandemia hanno trovato riscontro in disposizioni tese a garantire la continuità nell'erogazione dei servizi alle persone con disabilità. Tuttavia, la mancata previsione di momenti di verifica sull'adozione delle misure indicate e di competenze a ciò finalizzate, non consente di effettuare alcuna valutazione e lascia presumere che dette difficoltà siano rimaste spesso a carico delle famiglie, quanto meno per il tempo necessario all'organizzazione di nuove modalità di svolgimento delle prestazioni e di conclusione degli accordi con gli enti gestori.

2.6. Nell'ambito della situazione emergenziale imposta dall'epidemia, che condiziona tuttora, anche successivamente alla riapertura delle strutture semiresidenziali, la prestazione dei servizi alle persone con disabilità, il legislatore ha riaffermato con forza la necessità di garantire la continuità della relativa erogazione, anche attraverso una riprogrammazione a livello territoriale e un potenziamento della relativa offerta.

Tuttavia, la forte disomogeneità territoriale che caratterizza nel nostro Paese i servizi sociali non fornisce elementi rassicuranti sulla diffusa e pronta applicazione delle disposizioni esaminate, anche per la mancanza, più in generale, di un'organizzazione che assicuri l'erogazione dei livelli minimi di servizio nella materia.

3. Raccomandazioni

In ordine al *Fondo di sostegno per le strutture semi-residenziali per persone con disabilità*, si chiede all'Ufficio per le politiche in favore delle persone con disabilità della Presidenza del Consiglio dei ministri di monitorare la procedura di riassegnazione al bilancio dello Stato delle risorse non utilizzate, adottando idonee misure volte a garantire la completa riacquisizione delle stesse, anche attraverso l'utilizzo di meccanismi di compensazione con future assegnazioni. L'Ufficio, in sede di verifica delle misure adottate per far fronte alle criticità rilevate, dovrà riferire a questa Sezione in ordine all'esito dei controlli effettuati, comunicando i dati delle riassegnazioni analiticamente per ciascuna Regione.

Si richiama inoltre l'attenzione degli organi di controllo delle Amministrazioni interessate sul fatto che le risorse del Fondo, essendo state trasferite per essere utilizzate per una finalità specifica e in una finestra temporale ormai conclusa, avrebbero dovuto essere contabilizzate nei bilanci regionali come risorse vincolate, sia ai fini della costruzione degli equilibri di bilancio che ai fini della determinazione del risultato di amministrazione.

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

