Assistenza agli anziani non autosufficienti, cronistoria di una riforma essenziale finita su un binario morto

Nata con l'ambizione di ridisegnare radicalmente il welfare italiano attraverso un sistema unitario, nuovi interventi mirati e un reale potenziamento dei servizi territoriali, la Legge Delega 33/2023 rappresenta oggi l'emblema di un'occasione mancata. In questo articolo, Cristiano Gori analizza lo scarto tra le promesse normative e la realtà dei fatti, con un approfondimento sulle scelte allocative della Legge di Bilancio 2027: una manovra che, pur trovando risorse per il capitolo pensioni, ha scelto di lasciare privo di finanziamenti proprio il settore della non autosufficienza, compromettendo l'attuazione concreta della riforma e il sostegno alle famiglie.

Di Cristiano Gori *(Università di Trento; Network Non Autosufficienza NNA)*

Questo articolo è stato pubblicato su www.vita.it l'11.11.2026

Non è una norma, è lo specchio di una legislatura. Così si può definire la Legge di Bilancio appena presentata per quanto riguarda l'assistenza agli anziani non autosufficienti. Il testo, infatti, non contiene alcuna misura strutturale per migliorare il settore, come quelle proposte dal Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza (di cui l'autore di questo articolo è portavoce, ndr), oggetto di un intenso confronto con il Governo. L'assenza di interventi di rilievo non è però una novità, bensì il tratto caratterizzante dell'epoca Meloni. È dunque la natura stessa di questa manovra di volgere lo sguardo all'indietro e fare un bilancio della legislatura.

Una riforma condivisa

Eppure la legislatura si era aperta con un risultato importante: nel 2023 era stata approvata la riforma nazionale dell'assistenza agli anziani non autosufficienti (legge 33/2023), attesa da tempo e considerata decisiva per rafforzare il settore. L'Italia arrivava a questo risultato con ritardo rispetto agli altri Paesi europei: l'Austria aveva introdotto la riforma nel 1993, la Germania nel 1995, la Francia nel 2002, la Spagna nel 2006 e il Portogallo nel 2007. **La riforma era ampiamente condivisa**: elaborata durante il Governo Draghi, migliorata durante il Governo Meloni, in entrambi i casi con la collaborazione del Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza, era stata infine approvata dal Parlamento senza voti contrari.

La condivisione d'intenti nel mondo politico e istituzionale rifletteva quella già presente tra gli addetti ai lavori: esperti, operatori, osservatori. In questo settore, infatti, non si inventa niente. **I problemi da affrontare e le cose da fare si conoscono. La difficoltà sta nel farle.** Questa era la sfida della riforma: realizzare ciò che tutti sapevano necessario.

Dare attuazione alla riforma

Il primo atto successivo alla legge è stato il decreto attuativo, con cui il Governo avrebbe dovuto trasformarne gli obiettivi in regole operative. Il decreto è intervenuto su tutti gli ambiti della riforma, ma in gran parte non ha fornito indicazioni concrete per tradurla in pratica, bensì l'ha riscritta. In questa riscrittura sono stati eliminati molti dei contenuti più innovativi della legge 33, come la programmazione integrata e la riforma dell'indennità di accompagnamento. **Il decreto legislativo 29 rappresenta dunque, nei fatti, una nuova legge.**

Un decreto attuativo del Governo deve rispettare i principi e gli obiettivi contenuti nella legge approvata dal Parlamento: deve illustrare come applicarla, ma non può cambiarne il contenuto. Il decreto 29 ha superato questi limiti e ha riscritto la norma. Si tratta, a tutti gli effetti, di una norma incostituzionale. Il decreto 29 è stato criticato sin da subito dalla gran parte degli esperti e degli operatori del settore. Anche la Conferenza delle Regioni e dei Comuni ha espresso parere contrario. Il Governo ha comunque deciso di approvarlo.

In sintesi, **una riforma di grande rilievo sociale è stata riscritta dal suo decreto attuativo, stravolgendola**. Tale decreto è stato approvato **nonostante i suoi evidenti profili di incostituzionalità, il parere contrario delle Regioni e dei Comuni e le critiche della gran parte degli esperti e degli operatori del settore.** Per valutare lo stato di attuazione della legge 33, occorre riprendere i tre obiettivi strategici che aveva individuato: costruire un sistema unitario, rinnovare gli interventi e ampliare l'offerta di servizi. Li esamineremo nei prossimi paragrafi.

> ***"In sintesi, una riforma di grande rilievo sociale è stata riscritta dal suo decreto attuativo, stravolgendola".***
>
> *Cristiano Gori, portavoce del Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza*

Costruire un sistema unitario

Il primo obiettivo era superare la frammentazione tra servizi sanitari, servizi sociali e prestazioni economiche. La riforma interveniva su due piani. Rispetto all'organizzazione complessiva dell'assistenza, la legge 33/2023 istituiva il Sistema nazionale per la popolazione anziana non autosufficiente (SNA), con il compito di **programmare in modo integrato gli interventi sociali, sanitari ed economici**, coinvolgendo i diversi livelli di governo.

Il decreto 29 ha limitato il compito dello SNA ai soli servizi e interventi sociali, in linea con la tradizionale riluttanza del **ministero del Welfare e del ministero della Salute a collaborare**. **Lo SNA è rimasto formalmente in piedi, ma di fatto non ha prodotto cambiamenti: i settori sociale e sanitario sono rimasti separati.**

Sul piano del percorso di ciascuna persona, la riforma puntava a semplificare l'accesso agli interventi, superando le attuali valutazioni delle condizioni dell'anziano, separate e poco coordinate. Il decreto 29 ha rovesciato questa impostazione: invece di semplificare il percorso, ha previsto più passaggi e reso più complicato l'accesso alla valutazione per le persone coinvolte. Il peggioramento rispetto alla legge 33 sta proprio qui: **il percorso che avrebbe dovuto essere semplificato è diventato più lungo e gravoso**. I ministeri coinvolti hanno lavorato a fondo, per due anni, per tradurre in pratica il decreto 29, cercando di ricavarne il miglior risultato possibile. Hanno però verificato che applicare il decreto avrebbe in ogni caso

reso più complesso il percorso per gli anziani e le loro famiglie. Questa verifica non ha portato alla decisione politica di correggere la parte del decreto 29 che rende più complesso il percorso e di ripristinare l'impianto della legge 33. La modifica sarebbe stata relativamente semplice, se ci fosse stata la volontà politica di realizzarla. **Complessivamente, la frammentazione tra servizi sociali e sanitari è rimasta quella di prima della riforma.**

Rinnovare gli interventi

Il secondo obiettivo della riforma era rivedere il profilo dei principali servizi, che sotto diversi aspetti non sono più adeguati al profilo attuale dei bisogni. Considerando l'insieme delle risposte esistenti, **per i servizi domiciliari non vi sono state novità**. **Per quelli residenziali, lo Stato ha presentato una proposta di regolamento attuativo, respinta due volte dalle Regioni.** Queste hanno contestato soprattutto l'assenza di risorse aggiuntive: a loro giudizio, ogni intervento volto a elevare la qualità delle strutture deve essere accompagnato dai finanziamenti necessari. Non si sono registrati passi avanti **neppure negli interventi di sostegno specificamente rivolti ai caregiver familiari**. Le azioni concrete si sono dunque concentrate su due iniziative: la sperimentazione della prestazione universale e le linee guida per la formazione delle assistenti familiari ("badanti").

La prestazione universale avrebbe dovuto rappresentare la riforma dell'indennità di accompagnamento, ma il decreto 29 ne aveva già modificato radicalmente l'impostazione. Dal 2025 è in corso la sperimentazione del nuovo modello. È tuttavia superfluo discuterne nel merito, perché **non potrà mai diventare una politica stabile rivolta all'intera popolazione anziana non autosufficiente**. Infatti, la prestazione ha un importo mensile pari a circa 1.400 euro: ai circa 550 euro dell'indennità di accompagnamento si aggiungono 850 euro. Estendere questa sola quota aggiuntiva ai circa 1,57 milioni di anziani over 65 che ricevono l'indennità comporterebbe una spesa di circa 16 miliardi di euro l'anno.

L'altra azione realizzata per cambiare il modello di intervento è costituita dalle **linee guida per la formazione professionale degli assistenti familiar**i. Si tratta di un documento ben fatto, non a caso già recepito da circa metà delle Regioni. È però **un tassello circoscritto**: interviene sulla formazione, ma non modifica il sistema degli interventi pubblici a sostegno delle famiglie che ricorrono agli assistenti familiari. **Nel complesso non si è registrato alcun cambiamento sostanziale. La revisione dei modelli d'intervento dunque deve ancora cominciare.**

Ampliare l'offerta di servizi

Il terzo obiettivo della riforma era ampliare i servizi domiciliari, semiresidenziali e residenziali per gli anziani non autosufficienti. L'attuale offerta è unanimemente considerata insufficiente rispetto ai bisogni esistenti, ed è molto diversa da un territorio all'altro. **Per aumentare gli interventi sono necessari maggiori finanziamenti pubblici.**

Nel corso della legislatura **non sono stati stanziati nuovi finanziamenti**. L'aumento del Fondo per le non autosufficienze era già stato deciso dal Governo Draghi con la legge di bilancio per il 2022: l'incremento previsto cresceva dai 100 milioni di euro per il 2022 ai 300 milioni annui a partire dal 2025.

Perché è andata così? La spiegazione abituale è: «Non ci sono risorse». Ma se per un'intera legislatura non si finanzia alcun intervento progettuale per rafforzare l'assistenza, non è solo una questione di risorse: **è una scelta di priorità politiche**. La recente legge di bilancio, da ultimo, ne offre un esempio lampante: sono stati reperiti 850 milioni annui per consentire di andare in pensione a 64 anni; non sono stati invece stanziati i 500 milioni annui chiesti dal Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza per avviare il rafforzamento dell'assistenza. Il confronto è tra un 64enne che può andare in pensione prima e un 88enne con Alzheimer che ha bisogno di cura: per il primo i fondi si sono trovati, per il secondo no.

> ***"Nel corso della legislatura non sono stati stanziati nuovi finanziamenti. L'aumento del Fondo per le non autosufficienze era già stato deciso dal Governo Draghi con la legge di bilancio per il 2022. Ma se per un'intera legislatura non si finanzia alcun intervento progettuale per rafforzare l'assistenza, non è solo una questione di risorse: è una scelta di priorità politiche".***
>
> *Cristiano Gori, portavoce del Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza*

Guardare indietro, guardare avanti

La tabella restituisce il quadro d'insieme: **a novembre 2026, non vi sono risultati degni di nota per alcuno degli obiettivi della riforma**. Questo giudizio non deve però oscurare gli elementi positivi emersi. **I cambiamenti delle politiche pubbliche richiedono tempo e incontrano molti ostacoli, soprattutto quando introducono interventi innovativi**. La legge 33 ha rappresentato il primo intervento dello Stato che ha affrontato l'assistenza agli anziani nel suo insieme e ha introdotto una serie di novità sostanziali nelle politiche nazionali.

STATO DI ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELL'ASSISTENZA AGLI ANZIANI NON AUTOSUFFICIENTI

OBIETTIVI RIFORMA Marzo 2023	CONTENUTI RIFORMA	SITUAZIONE ATTUALE Novembre 2026
COSTRUZIONE DI UN SISTEMA UNITARIO	• Programmazione unitaria sociale-sanità • Valutazione unificata della non autosufficienza	Sistema unitario non ancora realizzato
NUOVI MODELLI DI INTERVENTO	Revisione dei modelli relativi a: • Servizi domiciliari • Servizi residenziali • Indennità di accompagnamento • Assistenti familiari • Caregiver familiari	Revisione dei modelli d'intervento non ancora realizzata
AMPLIAMENTO DELL'OFFERTA	Reperimento dei nuovi finanziamenti necessari	Nessuno stanziamento di risorse aggiuntive

Il lavoro svolto in questi anni ha lasciato due risultati principali. Il primo è una **maggiore consapevolezza, tra i politici italiani, della necessità di intervenire su questa materia: la riconoscono sia la maggioranza sia l'opposizione**. Il secondo è **un intenso sforzo di elaborazione tecnica e di formulazione di proposte**, che ha consentito di approfondire i problemi e di produrre analisi utili a definire gli interventi necessari. Questo patrimonio può costituire una base importante per ripartire nella prossima legislatura.