

Riforma non autosufficienza: tradimenti e rinvii

Con il Decreto Legislativo attuativo, approvato il 25 gennaio scorso, il Consiglio dei Ministri anziché procedere con l'avvio dell'attuazione della riforma della non autosufficienza prevista dalla Legge Delega 33/2023, si limita a disporre un rinvio quasi generalizzato degli obiettivi fondanti la riforma stessa. Franco Pesaresi mette a fuoco gli elementi centrali del recente Decreto, evidenziandone la distanza dai contenuti della Legge delega approvata meno di un anno fa dal Governo, una riforma che anziani non autosufficienti e caregiver attendono da anni.

di Franco Pesaresi (Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza, NNA)

A marzo 2023, circa un anno fa, c'è stata l'approvazione della Legge 33/2023. Una Legge delega per la riforma dell'assistenza per la non autosufficienza. La Legge è importante perché per la prima volta viene prevista la costruzione di un sistema di welfare che si occupa in modo completo della non autosufficienza. Con la riforma, l'Italia riconosce il diritto degli anziani ad essere assistiti in modo idoneo ed integrato. Ci allineiamo così ai principali paesi europei che già da anni hanno approvato sistemi assistenziali di questo tipo.

La Legge delega, come noto, è una norma fatta di principi e per la sua realizzazione sono previsti uno o più decreti attuativi. Ma invece di questo, con lo Schema di Decreto Legislativo attuativo presentato alle Camere, il Governo ha richiesto un rinvio quasi generalizzato dell'attuazione della delega che, a rigor di legge, dovrebbe invece essere approvata entro marzo 2024.

Anziché attuare la Legge Delega 33, il Decreto Legislativo attuativo ne rinvia la messa in opera

Così accade che Il Decreto legislativo attuativo in discussione in Parlamento contenga la **previsione di ulteriori 17 decreti attuativi e l'approvazione futura di 5 Linee guida** (che presumibilmente saranno approvate con decreto). Totale **22 atti ulteriori**. La metà circa di questi (9) riguardano l'assistenza agli anziani non autosufficienti. Quasi tutte le decisioni importanti vengono rinviate ad atti futuri.

Nello schema di Decreto Legislativo c'è una sola decisione importante ed apprezzabile: la scelta di arrivare ad una **valutazione multidimensionale unificata**. L'intento è quello di semplificare ed unificare percorsi che oggi prevedono 5-6 diversi sistemi di valutazione. Con la riforma le valutazioni si riducono a due soltanto: una di responsabilità statale e una di competenza delle regioni. Nulla di immediatamente attuabile, ma la scelta viene fatta. Le decisioni sostanziali sono rinviate ad un decreto che dovrà decidere tutto sulla valutazione multidimensionale (composizione della Unità valutativa, modalità di funzionamento, strumento nazionale di valutazione, ecc.). Ci sono anche delle criticità nel testo presentato (priorità di accesso agli ultra80enni, rapporto fra valutazione per l'accesso alle prestazioni "nazionali" e la valutazione per l'accesso ai servizi locali) ma la scelta è fatta.

Non cambia nulla invece nei modelli di intervento. **Tutto è rinviato ad atti successivi** o ad una sperimentazione minimale.

Assistenza domiciliare, assistenza semiresidenziale e residenziale: riforma rinviata

Nell'**assistenza domiciliare** gli obiettivi della Legge Delega erano due: integrazione sociosanitaria e l'introduzione di un modello di servizi domiciliari specifico per la non autosufficienza, il che comporta essenzialmente un'assistenza domiciliare con una durata ed una intensità (numero di ore settimanali) legate ai bisogni degli anziani. Nel decreto attuativo c'è attenzione alla integrazione sociosanitaria ma non ci sono contenuti nuovi. C'è un rinvio a delle nuove linee guida specifiche sulla integrazione fra ADI e SAD (assistenza domiciliare dei Comuni). Per il resto, di "durata ed intensità adeguate" non se ne parla anche se era un principio contenuto nella legge delega (art. 4, c. 2, lett. n). In questo ultimo caso, non siamo in presenza di un rinvio ma della negazione di una delle innovazioni contenute nella Legge 33/2023 consistente in un nuovo modello di assistenza domiciliare per gli anziani non autosufficienti che oggi non c'è.

Anche gli obiettivi della Legge delega per l'**assistenza residenziale e semiresidenziale** erano due: la revisione degli standard di personale per adeguarli (aumentarli) alle necessità degli anziani e la revisione dei requisiti strutturali per realizzare ambienti di vita amichevoli, familiari, sicuri (più riservatezza negli spazi privati e più spazi per la vita di relazione). Anche in questo caso non c'è stata l'attuazione della Legge delega; tutto rinviato ad un successivo decreto.

Dalla Prestazione "universale" prevista dalla Legge delega, ad un assegno di assistenza "per pochi"

La L.D. 33/2023 prevede una **prestazione universale** (che sostituirà l'indennità di accompagnamento) graduata secondo i bisogni del cittadino da fruire come trasferimento monetario o come servizi alla persona secondo la libera scelta dell'utente. Ed invece che cosa abbiamo? Una sperimentazione che coinvolge una quota minimale di persone (**meno di 30.000 su 1,5 milioni di fruitori** di indennità di accompagnamento) che potrà usufruire di una prestazione aggiuntiva di 850 euro mensili in servizi. E, cosa forse ancor più grave, non ci sono determinazioni su che cosa succederà dopo la conclusione della sperimentazione. Non c'è la riforma, non c'è l'universalismo nell'accesso, non c'è l'equità nell'importo (chi sta peggio riceve di più), non c'è libertà di scelta tra denaro e servizi e non c'è la promozione dell'appropriatezza (importo maggiorato per i servizi). Le uniche risorse stanziare per l'attuazione della legge sono destinate a questa sperimentazione. Nulla di strutturale e nulla per il 2024. Per il 2025 e 2026 si prelevano 250 milioni per anno dal fondo per le non autosufficienze, dal fondo lotta alla povertà e dal PNRR.

Le badanti: passi troppo timidi, lontani dalle necessità di regolazione del lavoro domestico

Per le **badanti**, La Legge delega prevede una ricognizione delle agevolazioni contributive e fiscali finalizzata al loro "riordino" e cioè ad un intervento fiscale (deduzioni, detrazioni) per sollevare un po' le famiglie dall'onere del pagamento dell'assistenza personale.

Lo schema di Decreto Legislativo prevede solo la parte "comoda": la ricognizione. Del riordino e quindi degli sgravi fiscali non se ne parla. Ed anche l'altro aspetto quello relativo agli standard formativi delle badanti (dalla quale si

svilupperanno poi i corsi ed i registri regionali) viene rinviato a delle successive linee guida. Insomma, anche qui non c'è l'attuazione.

Ripartire dai principi fondanti della Legge delega: costruire un sistema integrato

Il sistema dei servizi e degli interventi a favore degli anziani non autosufficienti prevede l'intervento di diversi soggetti e, pertanto, ha **bisogno di una forte integrazione fra lo Stato, le Regioni e gli Enti locali** e poi anche una **integrazione orizzontale fra il sociale, la sanità e l'INPS** per essere efficace. Oggi le politiche sanitarie, quelle sociali e i trasferimenti monetari dell'Inps non sono adeguatamente coordinate. La Legge delega prevede la costruzione di un sistema integrato. Nel Decreto attuativo, il Sistema nazionale per l'assistenza degli anziani non autosufficienti (SNAA) previsto dalla Legge 33/2023 e preposto proprio a questo compito non svolge adeguatamente questo compito di integrazione. La programmazione coinvolge formalmente tutti i soggetti pubblici interessati ma concerne, nella sostanza, solo servizi e interventi sociali. Infatti, per fare un esempio, il Piano nazionale assistenza e cura degli anziani non autosufficienti viene elaborato all'interno del Ministero del Welfare ed è parte integrante del Piano nazionale dei servizi e interventi sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. **Occorre superare queste criticità per promuovere l'integrazione del sistema (SNAA)** coinvolgendo in modo pieno e paritario il Ministero della sanità altrimenti il sistema non funzionerà mai.

In sostanza, **il Decreto Legislativo attuativo in discussione in Parlamento, in grandissima parte, non dà attuazione alla Legge delega rinviando quasi tutte le decisioni più importanti ad una serie impressionante di ulteriori 22 decreti**. Siamo dunque in presenza di una Riforma rinviata e, in alcune sue parti significative, perfino tradita (assistenza domiciliare, prestazione universale, badanti e ruolo dello SNAA). Per questo **c'è grande delusione** nel mondo della non autosufficienza. Occorre una profonda revisione del decreto¹ perché sia in linea con le previsioni più innovative della legge. L'argomento delle risorse necessarie al suo finanziamento, che certo ha influenzato negativamente i contenuti del Decreto, può essere affrontato in modo graduale pensando ad una riforma da implementare progressivamente in modo pluriennale.

Note

1. Per approfondimenti sulle revisioni proposte dal Patto si rimanda al documento: **“Decreto legislativo in attuazione della l. delega 33/2023 “politiche in favore delle persone anziane”. Proposte di revisioni”**: Patto per un Nuovo Welfare sulla Non autosufficienza