

# **APPELLO AL GOVERNO: SUBITO IL PATTO PER LE PERSONE NON AUTOSUFFICIENTI<sup>1</sup>**

Network Non Autosufficienza (NNA)<sup>2</sup>, giugno 2012

## **Il rischio del declino**

Il sistema italiano di assistenza alle persone non autosufficienti – anziani e adulti con disabilità - viene da un decennio di lento ma costante miglioramento. Gli interventi oggi disponibili, tuttavia, sono ancora lontani dal rispondere adeguatamente ai bisogni, mentre il numero degli anziani continua ad aumentare. Per lungo tempo si è pensato che i prossimi anni avrebbero visto il sistema consolidarsi ma lo scenario, ora, è cambiato. Si manifestano, infatti, i primi segni di un declino che – se non contrastato – ridurrà la qualità e l’ampiezza degli interventi.

Dato che la realtà degli anziani non autosufficienti riguarda già oggi tante famiglie, e ne toccherà ancor più domani, stupisce il silenzio intorno al rischio del declino. Quest’ultimo trova la sua origine, innanzitutto, nell’assenza di quella riforma nazionale necessaria a mettere il welfare locale in condizione di operare al meglio, compiuta, nelle ultime due decadi, da gran parte dei paesi europei. Su tale mancanza si sono innestate le scelte di finanza pubblica operate dallo Stato negli anni più recenti, che hanno penalizzato i servizi per i non autosufficienti rispetto ad altri settori.

Paradossalmente, il ritardo accumulato dal nostro paese, dall’inizio degli anni ’90 a oggi, offre all’attuale Esecutivo l’opportunità di fare la differenza. Proprio perché la riforma nazionale non è mai stata realizzata, infatti, avviarla ora avrebbe un impatto molto forte contro il rischio del declino. Il Network Non Autosufficienza (NNA), pertanto, chiede al Governo Monti di dare il via alla riforma nazionale dell’assistenza alle persone non autosufficienti, così da disegnarne un diverso futuro.

A questo scopo ci vuole un Patto per le persone non autosufficienti, sottoscritto dallo Stato insieme a Regioni e Comuni. Il Patto si può siglare in pochi mesi. Esiste, infatti, ampio consenso tra gli

---

<sup>1</sup> Questo testo contiene la proposta per un rinnovato intervento nell’assistenza alle persone non autosufficienti. I dati sullo stato del settore nel nostro paese, con riferimento agli anziani, si trovano nel documento che lo accompagna, intitolato “10 domande sull’assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia”. Il Patto dovrebbe riguardare le persone non autosufficienti di ogni età. Poiché NNA si occupa di anziani, gli esempi proposti in queste pagine, così come il documento di accompagnamento, riguardano principalmente tale categoria.

<sup>2</sup> Il Network Non Autosufficienza (NNA) è nato – da un’idea di Cristiano Gori – per promuovere riflessioni scientifiche sull’assistenza agli anziani non autosufficienti che siano utili all’operatività. Lo compongono anche Anna Banchemo, Enrico Brizioli, Antonio Guaita, Franco Pesaresi e Marco Trabucchi. Ha pubblicato sinora tre rapporti sull’assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia (scaricabili gratuitamente da [www.maggioli.it/rna](http://www.maggioli.it/rna)).

esperti sulle azioni da compiere per riformare l'assistenza alle persone non autosufficienti; tutti sanno "cosa bisognerebbe fare", il punto è "cominciare a farlo". Inoltre, per avviare la riforma sarebbe necessario uno sforzo economico marginale per il bilancio pubblico.

## **Il Patto per le persone non autosufficienti**

Il Governo ha quasi ultimato la riforma dell'Isee, lo strumento per misurare le condizioni di chi richiede il welfare. Si tratta di un risultato importante, che ora va collocato in un più ampio progetto: il Patto per le persone non autosufficienti. Il Patto deve contenere una visione strategica di medio periodo (cinque anni) e alcune azioni per iniziare a tradurla in pratica. Lo compongono quattro parti.

### 1. La Road Map 2012-2017

Il cuore del Patto è una Road Map che disegni il percorso di potenziamento del settore nel periodo 2012-2017. Si supererebbe così l'anomalia che vede lo Stato italiano privo di una propria strategia d'azione su "cosa fare" a favore del sempre più ampio numero di anziani non autosufficienti e dei loro familiari. La Road Map si fonda su alcuni obiettivi chiave: 1. assicurare interventi di qualità, sia a casa degli utenti che nelle strutture residenziali; 2. insieme agli interventi, fornire alle persone non autosufficienti e alle loro famiglie le informazioni, l'orientamento e i consigli che richiedono; 3. prestare particolare attenzione alle situazioni più gravi (equità). Tutti questi obiettivi sono da declinare tenendo conto dell'eterogeneità territoriale che contraddistingue il nostro paese.

Va seguita una prospettiva di gradualità. Lo richiedono il quadro della finanza pubblica, l'impegno attuativo necessario e le menzionate difformità territoriali. Si tratta, quindi, di fissare il punto di arrivo e di disegnare il cammino per giungervi progressivamente, progettando percorsi "disegnati su misura" per ciascuna delle Regioni. Nel primo anno bastano solo 400 milioni (necessari al Fondo per il futuro della non autosufficienza, illustrato più avanti, mentre le altre azioni previste – sperimentazione di una nuova indennità di accompagnamento e riforma dell'ISEE - sono a costo zero). Detto altrimenti, con soli 400 milioni - cifra marginale per il bilancio statale - si può avviare una riforma di portata storica. Al potenziamento del sistema saranno successivamente necessarie risorse ulteriori, la cui tempistica di reperimento potrà essere definita in base all'evoluzione del quadro economico.

Il punto di arrivo del percorso pluriennale è condiviso da tutti gli esperti e dalla miriade di proposte presentate negli ultimi anni. Consiste nel definire i livelli essenziali di assistenza per le persone non autosufficienti, stabilendo standard adeguati di presenza di servizi per le Regioni, che riguardino l'offerta domiciliare, le strutture residenziali e i centri diurni. Ciò permetterebbe di introdurre, nei servizi dedicati agli anziani e agli adulti disabili, garanzie analoghe a quelle oggi assicurate dagli standard ospedalieri (ad esempio la disponibilità di posti letto). Allo stesso modo, sono da definire protocolli, linee guida e altri strumenti che promuovano la qualità dei servizi nei diversi territori.

Parlare di Patto significa presupporre un sforzo condiviso da parte dei due Ministeri interessati alla non autosufficienza, Salute e Welfare, delle Regioni e dei Comuni. È solo il lavoro congiunto tra i diversi soggetti istituzionali, infatti, che può portare alla stesura della Road Map. In forza di questo accordo Regioni e Comuni dovranno accompagnare gli stanziamenti dello Stato con propri impegni concernenti il rafforzamento dell'offerta, la promozione della qualità e le risorse economiche da rendere disponibili.

## 2. Il Fondo per il futuro della non autosufficienza

Vediamo adesso cosa mettere subito in campo. Nell'assistenza alle persone non autosufficienti i tagli degli ultimi anni si sono concentrati sui servizi alla persona (a domicilio e in strutture residenziali). Non è realistico, pertanto, pensare di avviare un cammino di rafforzamento senza un, sia pur limitato, nuovo stanziamento.

L'idea è quella di introdurre subito un finanziamento nazionale di dimensioni contenute, dunque compatibile con le attuali ristrettezze di bilancio, ma che possa svolgere una funzione di volano, spingendo Stato e Regioni a iniziare il percorso condiviso di sviluppo. L'ammontare – come anticipato – è inizialmente di 400 milioni annui. Piuttosto che di introduzione, però, bisogna parlare di re-introduzione, dato che si tratta dello stesso ammontare previsto dal, pur esile, “Fondo nazionale per la non autosufficienza”, abolito nel 2011.

Il nuovo fondo si chiama “Fondo per il futuro della non autosufficienza”, a indicare il suo ruolo propulsivo per un progressivo sviluppo del sistema. Rispetto alle regole previste dal “Fondo nazionale per la non autosufficienza”, nel nuovo scenario gli obiettivi per l'utilizzo delle risorse statali vengono definiti in modo maggiormente preciso e si istituisce un sistema di monitoraggio più rigoroso.

Le risorse del “Fondo per il futuro della non autosufficienza”, crescenti nel tempo, sono destinate alla progressiva introduzione dei livelli essenziali dei servizi, sulla base della Road Map. I finanziamenti di questo nuovo fondo statale vengono utilizzati in modo coordinato con quelli di Regioni e Comuni, come previsto dal Patto.

## 3. Il modello europeo dell'indennità di accompagnamento

Tra gli esperti c'è concordanza di vedute in merito a come migliorare l'indennità di accompagnamento, riprendendo le indicazioni univoche che arrivano dagli altri paesi europei. Accordo, è utile precisarlo alla luce di alcune polemiche degli ultimi mesi, sulla necessità non di tagliare bensì di rafforzare questa misura. La nuova indennità europea – così definita perché raccoglie le indicazioni delle altre esperienze internazionali – si basa sui seguenti caposaldi: a) criterio di accesso: come oggi, esclusivamente il bisogno di assistenza e non le condizioni economiche (vige cioè il principio di cittadinanza: il sostegno pubblico deve rivolgersi a tutti i cittadini non autosufficienti, non solo a quelli con possibilità economiche limitate); b) importo: graduato secondo il bisogno di assistenza e le condizioni economiche (attualmente l'importo è uguale per tutti, in futuro chi ha maggiori necessità sia di assistenza che finanziarie riceverà di più);

c) informazione e consulenza: offrire agli utenti dell'indennità e ai loro familiari la possibilità di ottenere informazioni, suggerimenti, counseling da operatori adeguatamente formati (opportunità richiesta dalle famiglie e oggi mancante); d) badanti: prevedere un incentivo economico affinché quando l'indennità viene utilizzata per il pagamento delle badanti questo avvenga nei confronti di persone impiegate in modo regolare e adeguatamente formate.

Il passaggio al modello europeo è da condurre gradualmente, per comprenderne le migliori modalità di concreta applicazione nel contesto italiano. Bisogna avviarne, pertanto, una sperimentazione della durata di 12 mesi in vari contesti locali, rappresentativi delle nostre diverse realtà territoriali. I risultati della sperimentazione offriranno le indicazioni necessarie per definire operativamente, nel migliore dei modi, la successiva introduzione della nuova indennità in tutto il paese.

#### 4. Il nuovo Isee

Il Governo sta lavorando da tempo al ridisegno dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee) per rendere più equo l'accesso ai servizi per la non autosufficienza, dimostrando una competenza e una capacità di dialogo raramente riscontrate in passato. Le scelte compiute sono, perlopiù, condivisibili e ci si augura che il nuovo Isee venga presto approvato, così da diventare un cruciale tassello del Patto.

### **Il Patto o il declino**

Il Patto per le persone non autosufficienti dovrebbe essere sottoscritto entro l'autunno. Non farlo significherebbe assecondare il precoce declino di questo cruciale ambito del welfare. Il Patto o il declino: questo è il bivio davanti al quale si trova il Governo Monti.

L'auspicio è che l'Esecutivo agisca. In caso contrario, bisognerà chiedergli: "perché avete perso l'occasione di avviare un percorso di riforma di importanza storica, a un costo contenuto per il bilancio pubblico, in una materia di grande rilievo sociale e con un ampio consenso tra gli esperti sulle cose da fare?"

## IL PATTO PER LE PERSONE NON AUTOSUFFICIENTI 2012-2017

	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Sottoscrizione del Patto</b>	<i>XX</i>					
<b>Riforma dell'Isee</b>	<i>XX</i>					
<b>Fondo per il futuro della non autosufficienza</b>	<i>XX</i>	<i>XX</i>	<i>XX</i>	<i>XX</i>	<i>XX</i>	<i>XX</i>
<b>Progressiva introduzione dei livelli essenziali (standard di servizi)</b>		<i>XX</i>	<i>XX</i>	<i>XX</i>	<i>XX</i>	<i>XX</i>
<b>Sperimentazione dell'indennità di accompagnamento Europea</b>	<i>XX</i>	<i>XX</i>				
<b>Introduzione dell'indennità di accompagnamento Europea</b>			<i>XX</i>	<i>XX</i>	<i>XX</i>	<i>XX</i>