

Riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti: il disegno di legge delega

ADAPT – Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro

Per iscriverti al **Bollettino ADAPT** [clicca qui](#)

Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a:
selezione@adapt.it

Bollettino ADAPT 24 ottobre 2022, n. 36

Il dieci ottobre scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato, in esame preliminare, un **disegno di legge che delega il Governo ad adottare provvedimenti per la tutela della dignità e la promozione delle condizioni di vita, di cura e di assistenza delle persone anziane.**

Quello della assistenza agli anziani è un capitolo di riforma di estrema urgenza, se si pensa che **l'Italia è il secondo Paese al mondo dopo il Giappone con il più alto tasso di invecchiamento della popolazione** (CENSIS, *L'Italia e le dinamiche demografiche. Scenari e strumenti per affrontare il futuro*, aprile 2021), ma presenta una offerta di servizi insufficiente, che è il portato di un modello di welfare da sempre incentrato sul **ruolo centrale delle famiglie.**

Da un lato, però, le famiglie non riescono più a fronteggiare **bisogni sempre più ampi e differenziati** di cura ed assistenza; dall'altro, è emersa ormai con chiarezza la **necessità di promuovere un mercato del lavoro di cura dignitoso e qualificato** (si vedano, sul punto, i contributi raccolti nel volume a cura di L. Casano, *Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali*, ADAPT University Press, 2022), anche per fronteggiare le **conseguenze negative dell'attuale modello sulla condizione delle donne** (maggiormente interessate da carichi di cura) nel mercato del lavoro.

Rispetto a tale quadro, **il disegno di legge delega si innesta in una fitta trama di interventi di riforma della sanità e della assistenza**, che hanno conosciuto una importante accelerazione grazie al **Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)**, e si pone i seguenti obiettivi:

- promuovere la **partecipazione delle persone anziane** nell'associazionismo e nelle famiglie; **contrastare** i fenomeni della solitudine sociale e della **deprivazione relazionale**;
- riconoscere il **diritto delle persone anziane alla continuità di vita e di cure presso il**

Riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti: il disegno di legge delega

proprio domicilio;

- assicurare appropriatezza e continuità dell'assistenza della persona secondo l'evoluzione delle sue condizioni bio-psico-sociali e promuovere la **valutazione multidimensionale dei bisogni e delle capacità di natura sociale, sanitaria e sociosanitaria** ai fini dell'accesso a un *continuum* di servizi;
- promuovere il **miglioramento delle condizioni materiali e di benessere psico-sociale delle famiglie** degli anziani fragili o non autosufficienti **e di tutti coloro i quali sono impegnati nel lavoro di cura**, mediante un'allocazione più razionale ed efficace delle risorse disponibili a legislazione vigente.

Al fine di promuovere il coordinamento e la programmazione integrata delle politiche nazionali in favore delle persone anziane è istituito il **Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA)**, che avrà il compito di adottare su base triennale e con aggiornamento annuale il "Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana" e il "Piano nazionale per l'assistenza e la cura della fragilità e della non autosufficienza nella popolazione anziana", sulla base dei quali saranno adottati piani regionali e locali.

Al CIPA competeranno inoltre **l'armonizzazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEPS)** rivolti alle persone anziane non autosufficienti e dei relativi obiettivi di servizio, con i livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA), e **l'adozione di sistemi informativi integrati e di monitoraggio**.

Il Governo è delegato a adottare, entro il 1° marzo 2024, uno o più decreti legislativi finalizzati a **definire la persona anziana** e a promuoverne la **dignità e l'autonomia, l'invecchiamento attivo** e la **prevenzione della fragilità**.

Sempre entro il 1° marzo 2024, il Governo dovrà adottare uno o più decreti legislativi, finalizzati a **riordinare, semplificare, coordinare e rendere più efficaci le attività di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti**, anche attraverso l'individuazione di un unico centro di spesa e di responsabilità in ambito LEPS, nonché finalizzati a potenziare progressivamente le relative azioni. Oltre alla **riorganizzazione del sistema** dei servizi ai vari livelli territoriali, i provvedimenti dovranno consentire la **semplificazione dell'accesso agli interventi e ai servizi** attraverso la messa a disposizione di punti unici di accesso (PUA), collocati presso le Case di Comunità, e che svolgeranno attività di

Riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti: il disegno di legge delega

screening per l'individuazione dei fabbisogni di assistenza, avvalendosi di Unità di Valutazione Multidimensionali (UVM) ivi operanti, finalizzate alla definizione del Progetto Assistenziale Individualizzato (PAI), che prevederà anche il coinvolgimento dei familiari dell'assistito.

Con riferimento alle **prestazioni di assistenza domiciliare**, si dovrà provvedere alla **integrazione degli istituti dell'assistenza domiciliare integrata (ADI) e del servizio di assistenza domiciliare (SAD) ai fini dell'unificazione in un servizio di Assistenza Domiciliare Integrata Sociosanitaria e Sociale (ADISS)**, nell'ottica dell'efficientamento e di una maggiore efficacia delle azioni, della normativa e delle risorse disponibili. Le prestazioni di assistenza semiresidenziale e residenziale saranno invece oggetto di interventi volti a qualificare e intensificare l'offerta di servizi.

Infine, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi finalizzati ad assicurare la **sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi di cura e assistenza a lungo termine per le persone anziane e per le persone anziane non autosufficienti**. Ciò attraverso:

- l'istituzione di una **prestazione universale** graduata secondo lo specifico bisogno assistenziale ed erogabile, a scelta del soggetto beneficiario, sotto forma di trasferimento monetario o di servizi alla persona, in sostituzione dell'indennità di accompagnamento, di cui all'articolo 1, della legge 11 febbraio 1980, n. 18 e di ulteriori prestazioni di cui all'articolo 1, comma 164, della legge 30 dicembre 2021, n. 234;

- l'istituzione presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali di un fondo denominato «**Fondo per la prestazione universale per gli anziani non autosufficienti**»;

- la ricognizione e il riordino delle **agevolazioni contributive** volte a sostenere la **regolarizzazione del lavoro di cura prestato al domicilio** della persona non autosufficiente, per sostenere e promuovere l'occupazione di qualità nel settore dei servizi socioassistenziali.

Nell'ambito della stessa delega si prevede che il Governo adotti provvedimenti per la **definizione di percorsi formativi** idonei allo svolgimento delle **attività professionali prestate nell'ambito della cura e dell'assistenza** alle persone anziane non autosufficienti presso i servizi del territorio, a domicilio, nei centri semiresidenziali integrati e residenziali.

Trovano infine spazio, nel disegno di legge delega, le istanze di tutela della figura del **caregiver familiare**, attraverso:

- la previsione di specifiche misure volte a garantire il **riconoscimento delle specifiche**

Riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti: il disegno di legge delega

esigenze dei caregivers (in sede di redazione dei PAI, e in termini di ascolto delle loro rappresentanze nell'ambito della programmazione sociale, sociosanitaria e sanitaria a livello nazionale, regionale e locale);

- la ricognizione e ridefinizione dell'ambito di **applicabilità delle tutele previdenziali e assicurative già previste a legislazione vigente**, e degli **strumenti per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro del caregiver familiare** anche mediante la previsione di interventi di formazione e di certificazione delle competenze professionali;

- la promozione di **forme integrate di sostegno volte ad evitare che dall'impegno assistenziale possa derivare un pregiudizio alla vita lavorativa, al completamento di percorsi di studio e formazione, nonché all'esercizio delle responsabilità genitoriali e educative** nei confronti dei figli minori di età.

Il disegno di legge si colloca sul **solco tracciato dalle norme della legge n. 234/2021** (legge di Bilancio per il 2022, con la quale si è di fatto avviato il percorso di riforma previsto dal PNRR), che ha previsto - oltre ad un complesso intervento inerente i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) e gli Ambiti Territoriali Sociali (ATS) al fine di favorire l'integrazione tra gli ambiti sanitari, sociosanitari e sociali - una serie di misure volte proprio a **qualificare il lavoro di cura** e a dare un riconoscimento alle varie forme di assistenza che si collocano lungo il *continuum* che va dai caregivers familiari, al volontariato, fino al lavoro svolto professionalmente nell'ambito di diversi schemi contrattuali.

L'**iter legislativo** prevede ora l'esame del disegno di legge da parte delle Camere, che potranno approvarlo, modificarlo, o abbandonarlo. Si apre dunque una fase importante per le forze sociali che hanno, attraverso vari canali, promosso la riforma.

Il testo - che si basa sulle proposte formulate in seno alla **Commissione per la riforma dell'assistenza** istituita nel 2020 dall'allora Ministro della Salute proprio per delineare le linee di riforma dell'assistenza sanitaria e sociosanitaria della popolazione anziana - ha ad oggi riscosso **ampio consenso**. In esso sono infatti confluite le istanze da ormai un decennio portate avanti dai **sindacati dei pensionati**, ma anche quelle di cui si è fatto interprete il **Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza**, ampia coalizione sociale cui hanno aderito, oltre ai sindacati e alle principali associazioni datoriali del settore, anche ordini professionali, associazioni, reti e comitati (quella che è stata cioè definita dagli estensori la *comunità* italiana della non autosufficienza).

Riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti: il disegno di legge delega

Come già emerso in sede di analisi delle prime novità introdotte dalla **legge n. 234/2021** (si rinvia, per un commento delle disposizioni relative alla assistenza agli anziani non autosufficienti, a L. Casano, *Legge di bilancio e non autosufficienza: spunti per una riflessione sulla costruzione di un mercato del lavoro di cura*, in *Bollettino ADAPT 10 gennaio 2022, n. 1*) la nuova logica di sistema con cui il Legislatore è intervenuto in questa materia è certamente da apprezzare: occorrerà ora che le direttrici di riforma siano attuate attraverso provvedimenti in grado di raggiungere obiettivi così ambiziosi.

Ciò è vero non solo con riferimento agli interventi che riguarderanno l'organizzazione e la governance complessiva del sistema di assistenza, ma anche con specifico riguardo agli interventi che dovranno realizzare l'obiettivo di una maggiore **qualificazione del lavoro di cura domiciliare**, in uno con la sua emersione e regolarizzazione. Condizioni, queste, imprescindibili per **qualificare la stessa offerta dei servizi** e in ultimo **garantire dignità, autonomia, supporto e inclusione ai nostri anziani**.

Lilli Casano

Ricercatrice in diritto del lavoro

Università degli studi dell'Insubria

 @lillicasano