# Indennità di accompagnamento: un’analisi delle recenti tendenze evolutive

Laura Pelliccia, | 02 maggio 2018

L’indennità di accompagnamento costituisce la principale risposta nazionale ai bisogni tutelari delle persone non autosufficienti. Una misura i cui tratti strutturali sono stati definiti all’inizio degli anni ‘80 e di fatto mai effettivamente rivisitati.

Negli ultimi 15 anni, nell’ambito delle riflessioni sulle ipotesi di riforma degli interventi pubblici per la non autosufficienza[note]Gori C. (a cura di), 2010 Il sistema di protezione e cura delle persone non autosufficienti; Irs(2011), Disegniamo il welfare di domani; Irs (2013), Costruiamo il welfare di domani, Costruiamo il Welfare dei Diritti, Irs (2016)[/note], in diverse occasioni è stata sottolineata l’esigenza di adeguare questo strumento per rispondere in maniera più efficace e selettiva a questo bisogno. Un dibattito che si è riacceso anche recentemente.

A fronte di questo scenario, è utile fare il punto sull’andamento di questo intervento verificando le dinamiche della spesa e del numero di beneficiari, anche rispetto all’evoluzione del potenziale bisogno, con qualche accenno agli effetti sui diversi territori.

Si ricorda che si tratta di una prestazione assistenziale di cui beneficiano non solo gli anziani ma anche i minori e le persone a cui sia stata riconosciuta l’invalidità civile al 100% e presentino **“**necessità di assistenza continua non essendo in grado di svolgere gli atti quotidiani della vita”**;** l’accesso non è condizionato alla verifica di condizioni reddituali. Viene erogata anche alle persone istituzionalizzate, a meno che non risultino totalmente a carico del SSN.

## Le tendenze della spesa

Nel 2016 l’indennità ha assorbito 13,6 miliardi di risorse (Tab. 1), pari allo 0,81% del Pil (Tab. 2). Rispetto agli importanti aumenti di spesa della fine dello scorso decennio, le evidenze più recenti mostrano un trend di rallentamento delle dinamiche espansive, quasi fino alla stabilizzazione (Tab. 1). Ciò ha comportato un progressivo minor assorbimento di risorse nazionali (dallo 0,84% del 2013 allo 0,81% del 2016).

**Tab. 1 - Spesa per indennità di accompagnamento, anni vari**

| | **2012** | **2013** | **2014** | **2015** | **2016 assestato** |
|---|---|---|---|---|---|
| **€/milioni** | 13.046 | 13.372 | 13.539 | 13.617 | 13.642 |
| variazione | | 2,5% | 1,2% | 0,6% | 0,2% |

*Fonte: Rapporto annuale Inps, anni vari (dati disponibili più recenti)*

**Tab. 2 - Spesa per l’indennità di accompagnamento rispetto al Pil, 2013-2016**

| | 2013 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|
| Indennità di accompagnamento su PIL (%) | 0,84 | 0,82 | 0,81 |
| *di cui per anziani* | *0,65* | *0,64* | *0,62* |

*Fonte: RGS, anni vari*

## L’andamento del numero di beneficiari

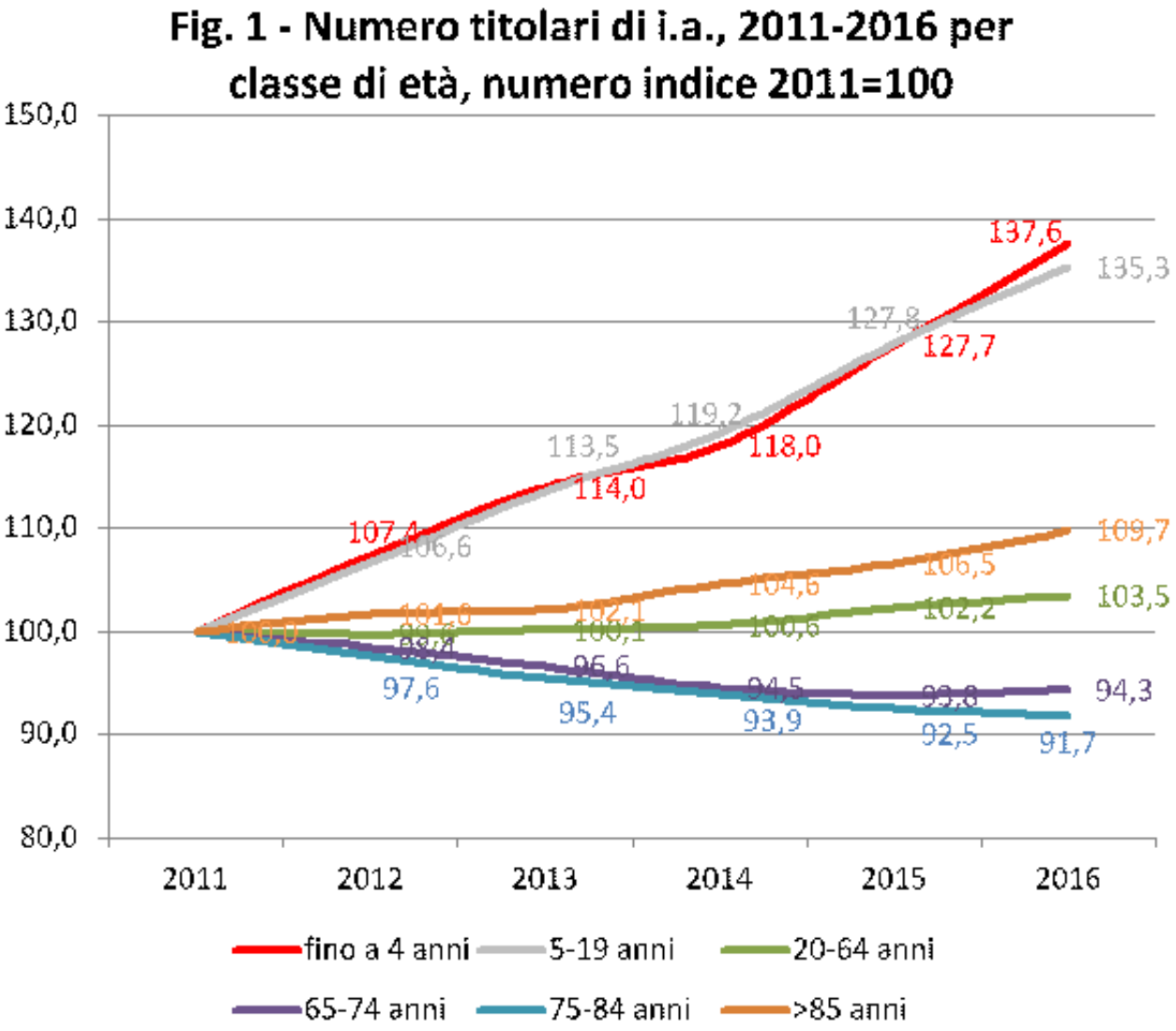
Nel 2016 risultavano titolari di indennità di accompagnamento[note]Sono stati considerati i pensionati con invalidità civile con indennità di accompagnamento e quelli con sola indennità di accompagnamento per invalidità civile.[/note] circa 2,1 milioni di persone, il 4,3% in più rispetto al 2011.

Uno spaccato per classi di età consente una lettura più significativa delle dinamiche in questione. Nel caso degli anziani, per evitare generalizzazioni, si considerano distintamente gli anziani più giovani dai grandi anziani, per cogliere le sfumature in cui si articola questo segmento.

Come noto, rispetto al totale dei percettori, sono proprio gli anziani la categoria di beneficiari prevalente (il 70,4% dei titolari del 2016) con un peso limitato della fascia 65-74 (10,1%) e un’incidenza massima dei grandi anziani (35,7% negli over 85). Segue, in termine di peso, la classe degli adulti tra i 20 e i 64 anni (17,5%); i minori[note]Qui considerati fino a 19 anni in base al dettaglio informativo disponibile[/note] rappresentano il 12,1% dei beneficiari.

Rispetto a 5 anni fa è aumentato significativamente il numero di percettori nelle classi estreme (Fig. 1): nei più giovani (+37,6 nei bambini fino a 4 anni e +35,3% negli altri minori) e, con un ritmo più limitato, nei grandi anziani (+9,7%). Gli anziani più giovani (65-74) e quelli della fascia intermedia (75-84) sperimentano una drastica riduzione della numerosità (-5,7 e -8,3%).

In generale sembra in atto una redistribuzione dell’utenza target, con un ruolo degli anziani (65+anni) che si va indebolendo: a titolo di confronto, nel 2011 gli over 65enni pesavano per il 73,1% (oggi 70,4%). Analoghe riduzioni si osservano anche se si considerano i medi e grandi anziani (dal 62% del 2011 al 60,4% del 2016 negli over 75enni).



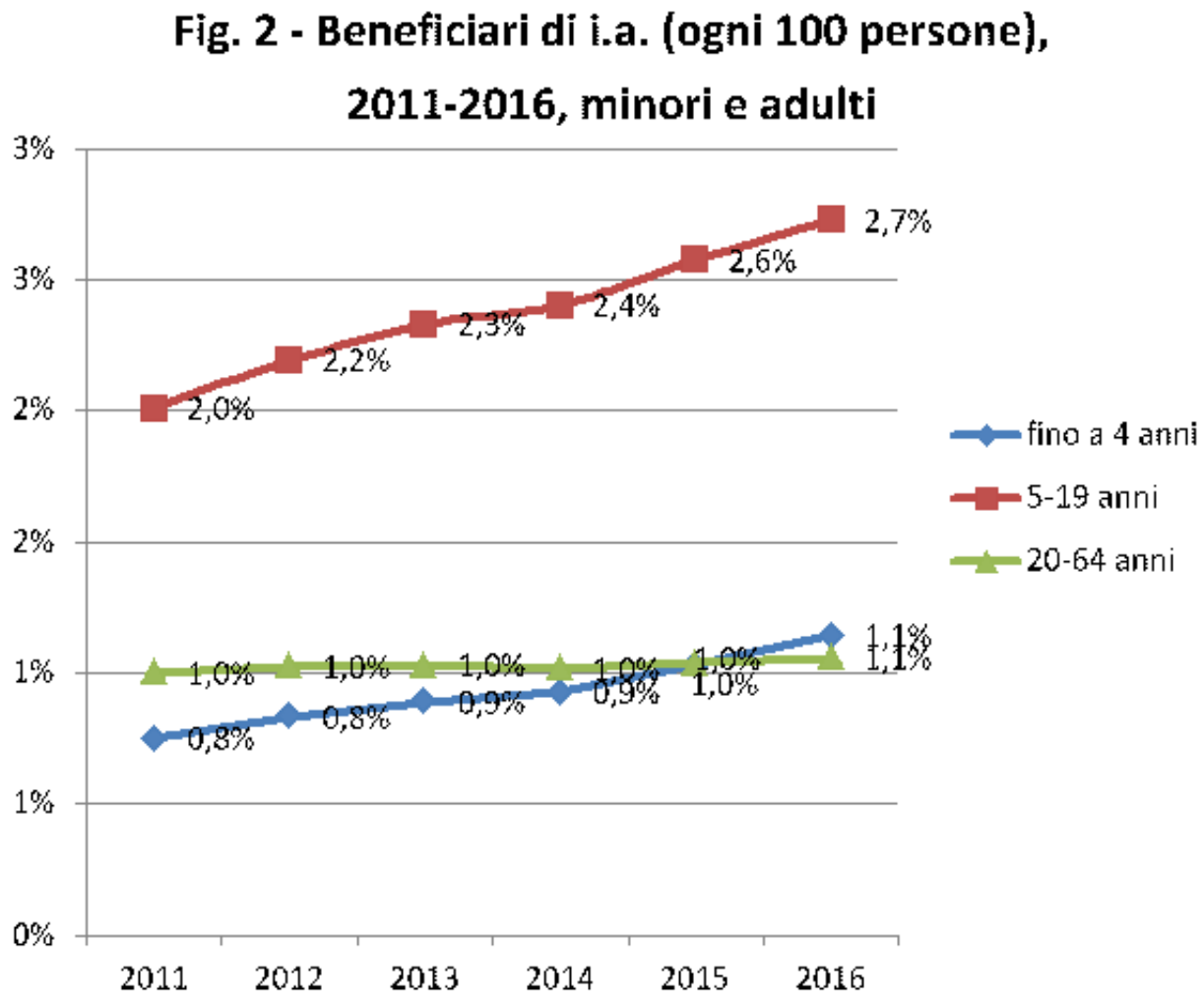

## L’andamento della copertura rispetto alla popolazione

Queste trasformazioni sono ancora più evidenti quando si confronta il numero di percettori con la popolazione (Fig. 2): la diffusione dell’indennità di accompagnamento sta aumentando considerevolmente tra i bambini più piccoli e ancor di più nella fascia 5-19 anni (rispettivamente +0,39 e +0,71 punti di copertura tra il 2011 e il 2016). L’incremento della richiesta di riconoscimento di invalidità nei minori potrebbe dipendere, più che da fattori epidemiologici, da una maggiore capacità diagnostica delle disabilità-disturbi dell’età evolutiva, accompagnata da una crescita della consapevolezza delle famiglie dei propri diritti. L’accesso all’indennità per i minori non sembra dunque presentare particolari tensioni e, peraltro, sono in corso iniziative per semplificarne le procedure di richiesta.

Con tutte le cautele del caso, nella consapevolezza delle differenze metodologiche di valutazione,[note]I due tipi di dati sono disponibili per fasce di età non esattamente omogenee.  Le popolazioni di riferimento potrebbero differire anche per il fatto che l’Istat non considera le persone con limitazioni funzionali istituzionalizzate, considerate invece dall’Inps tra i beneficiari di indennità. Anche la definizione di limitazione funzionale, basata sulle scale ADL/IADL, potrebbe non coincidere con i criteri di eleggibilità all’indennità di accompagnamento.[/note], può essere indicativo un confronto grossolano tra dati amministrativi e risultati delle indagini epidemiologiche: nel 2013 secondo l’indagine Multiscopo Istat le persone con limitazioni funzionali a domicilio tra i 6 e 24 anni erano 122.000. Nello stesso periodo hanno beneficiato dell’indennità 217.422 persone nella classe 5-24 anni.

Il trend espansivo osservato nei minori non si ritrova quando si analizza la fascia degli adulti (20-64 anni): questo target

registra una sostanziale stabilità, senza particolari cambiamenti (probabilmente è la fascia di età dove si registra un minor ricambio e si trascina semplicemente lo stock di beneficiari preesistente).



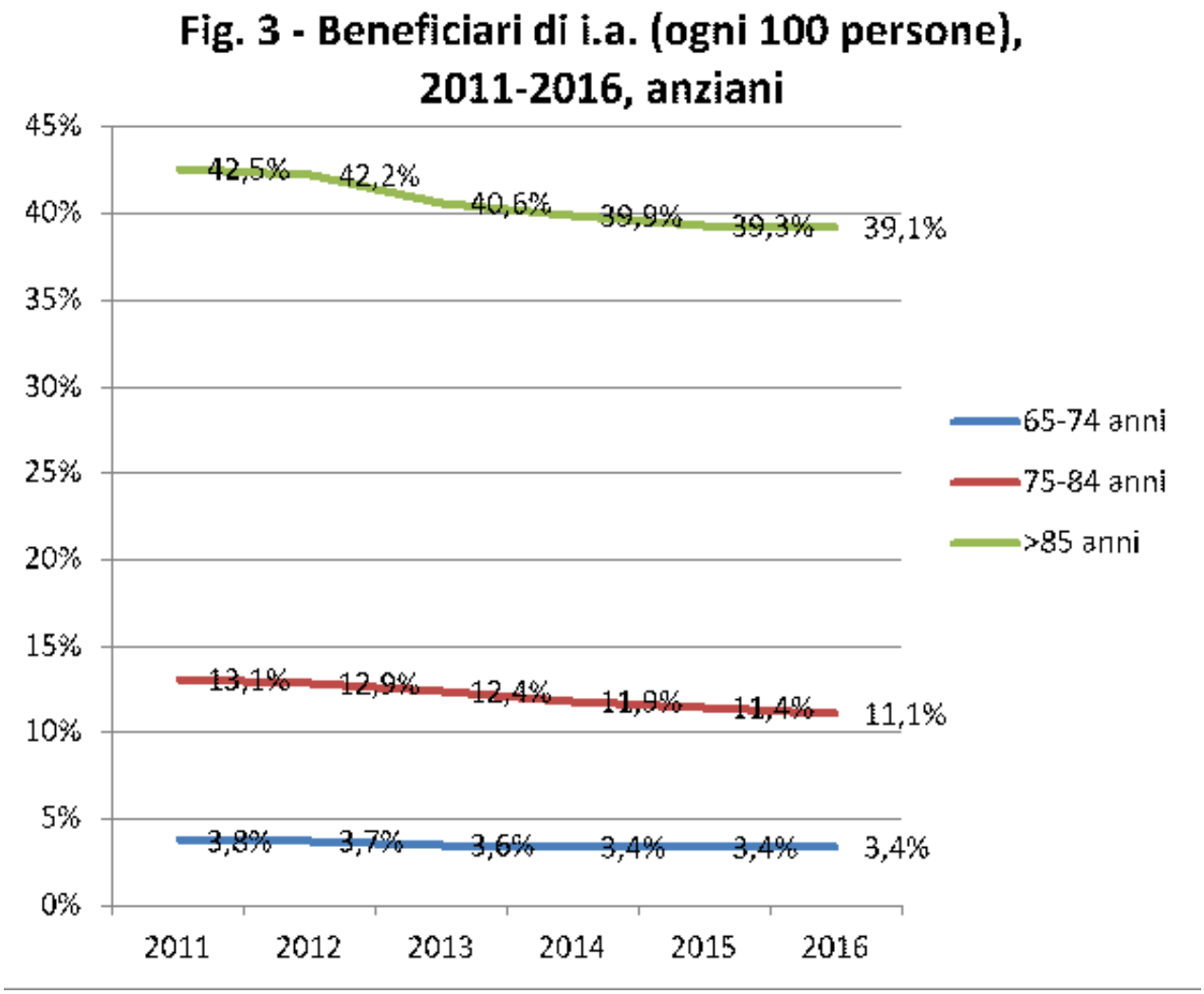

Di grande interesse anche le trasformazioni sugli anziani: per quanto ovvio, l'indennità è molto più diffusa nei grandi anziani (ne beneficiano, nel 2016 il 39% degli ultraottantacinquenni) rispetto agli "anziani più giovani" (11,1% tra 75 e 84 anni e 3,4% tra 65 e 74 anni), proprio in ragione dell'incremento dei fattori invalidanti con l'invecchiamento, come del resto documentato dall'Indagine Multiscopo Istat[note]Nel 2013 l'incidenza delle persone con limitazioni funzionali risultava pari al 7,2% nella classe 65-74 anni mentre saliva al 32,9% nelle persone con più di 75 anni.[/note].

Tuttavia va sottolineato che, rispetto a qualche anno fa, la copertura dell'indennità si sta riducendo in tutte le categorie di anziani e in particolar modo proprio nei grandi anziani (Fig. 3). Per quanto ci si aspetti che il generale miglioramento delle condizioni di salute comporti un ritardo nella comparsa dei fattori invalidanti e, dunque, un bisogno di assistenza che si sposta nelle età più avanzate, è difficile immaginare che in così pochi anni le condizioni di salute abbiano fatto registrare un miglioramento così pronunciato negli ultra settantacinquenni e, ancor di più, nei grandi anziani.

Questa diminuzione nella fascia che generalmente si considera il principale target dell'indennità potrebbe essere indicativa di maggiori difficoltà nell'accedere alla prestazione per gli anziani, vale a dire di una maggiore severità nei criteri di ammissione,

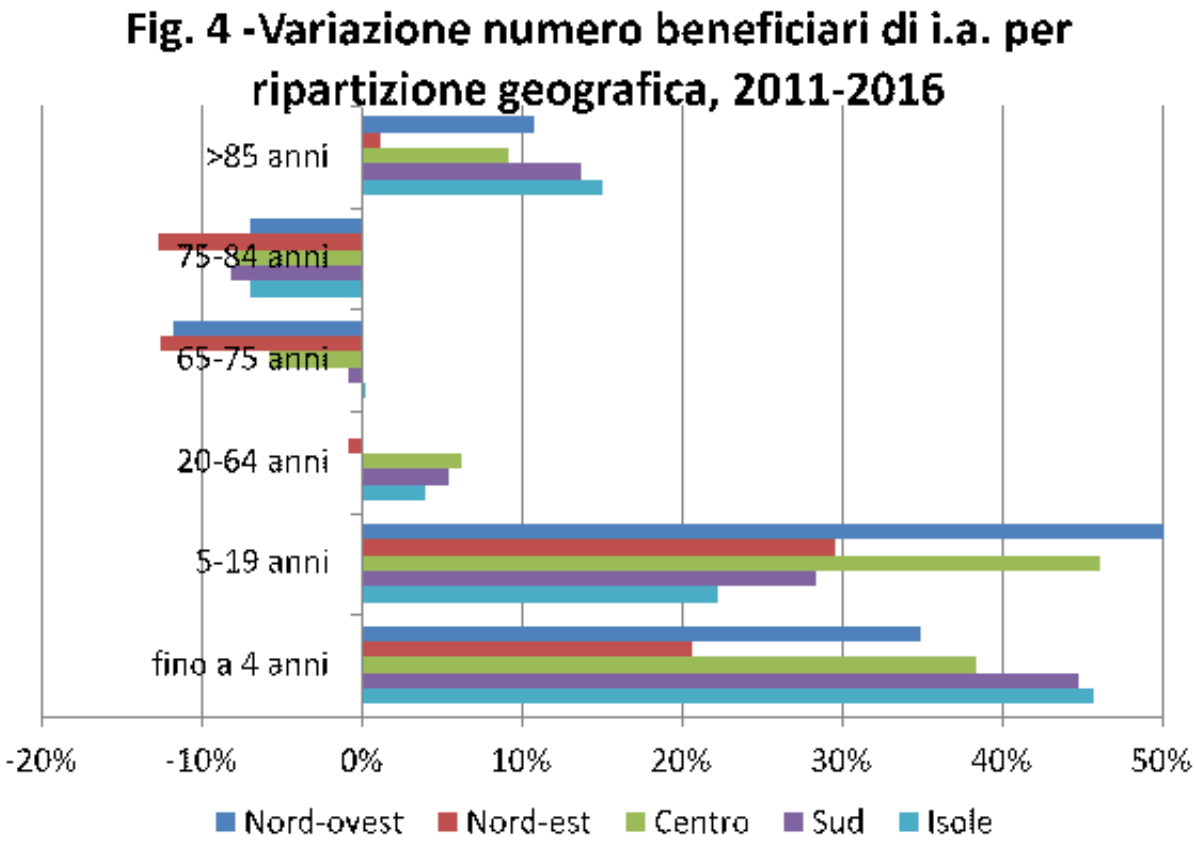
posticipando il riconoscimento alle situazioni estremamente compromesse (purtroppo non sono disponibili evidenze sul numero di richieste non accettate e sul loro andamento intertemporale). Potrebbe anche essere l'effetto di un richiamo ai valutatori ad un maggior rigore per la generale difficoltà a far fronte, con le risorse disponibili, alla crescita di bisogno di LTC collegata all'invecchiamento (paradossalmente il rapporto tra spesa per l'indennità per gli anziani e Pil sta diminuendo, Tab. 2).

Nel 2013, secondo l'indagine Multiscopo Istat, gli anziani con limitazioni funzionali a domicilio erano circa 2,5 milioni, contro un numero molto più limitato di titolari di indennità di accompagnamento di circa 1,5 milioni (incluse le persone istituzionalizzate).



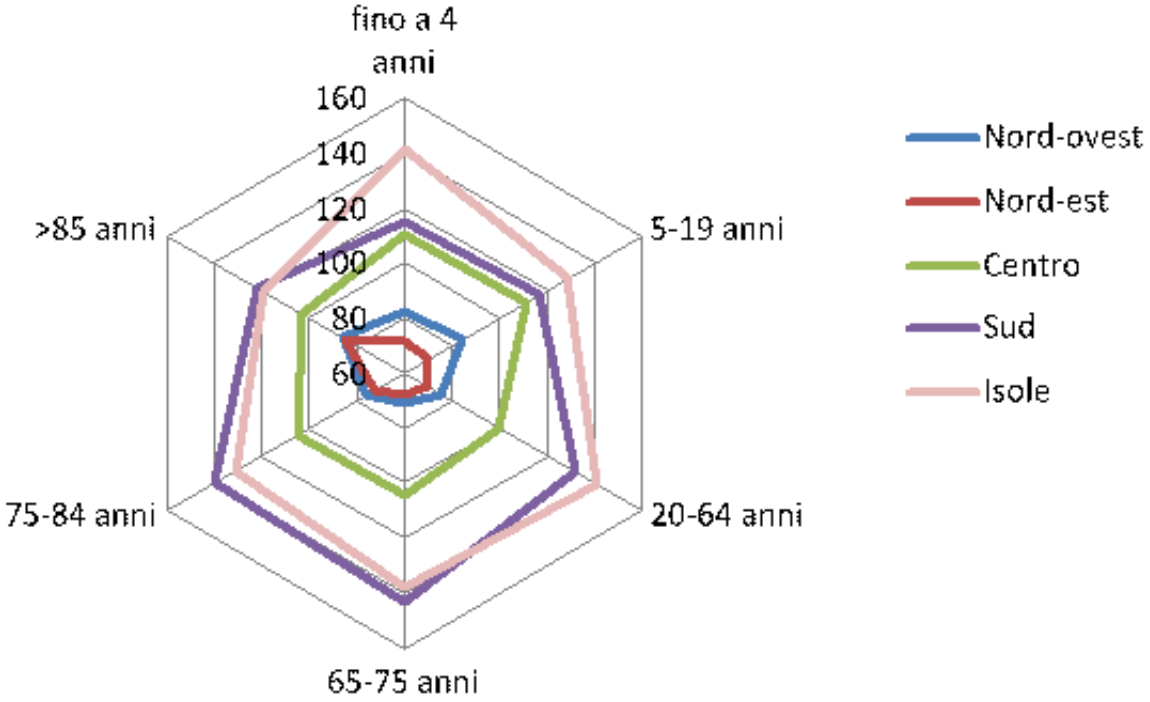

## Qualche riflessione di tipo territoriale

Le tendenze osservate sembrano essere comuni a tutto il Paese (tranne rare eccezioni, nell'ambito della stessa classe di età tutte le ripartizioni mostrano la stessa direzione evolutiva), anche se i fenomeni si manifestano con diverse velocità (Fig. 4): ad esempio si osserva un'esplosione della numerosità delle indennità nel Meridione nei più piccoli, mentre il Nord si distingue per un incremento piuttosto pronunciato negli anziani più giovani.




Sullo sfondo restano gli annosi divari territoriali con un'incidenza dei beneficiari molto più pronunciata al Centro Sud, in tutte le classi di età (Fig. 5). Si tratta di differenze non sempre giustificate da diversi livelli di bisogno epidemiologico[note]Per maggiori confronti territoriali si veda Chiatti et. al (2010), La bussola di NNA, in L'assistenza agli anziani non autosufficienti 2° Rapporto NNA, pag 29 e gli aggiornamenti sulla copertura dell'indennità per regione nei successivi Rapporti Annali NNA.[/note] indicative, tra l'altro, di uno degli storici limiti dell'indennità, ovvero di quello dell'assenza di criteri di valutazione/eleggibilità comuni a livello nazionale.

**Fig. 5 -Beneficiari di i.a. ogni 100 persone, per ripartizioni territoriali e classi di età, 2016, numero indice Italia=100**




## Bibliografia


Istat, **Statistiche della previdenza e dell'assistenza sociale. I trattamenti pensionistici**, http://dati.istat.it/

Istat, Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari anno 2013 (Indagine Multiscopo)

Inps, Rapporto Annuale, anni vari

RGS *(anni vari)*, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sociosanitario n. 18*, www.rgs.mef.gov.it