Gli alloggi per anziani: la grande confusione normativa – Parte II

Franco Pesaresi, | 04 dicembre 2023

La Parte I dell'articolo è disponibile qui.

I progetti di coabitazione per anziani

La Legge di bilancio 2022 prevede una seconda norma per gli alloggi per anziani stanziando 5 milioni di euro finalizzati alla concessione, da parte dei comuni, di agevolazioni per la realizzazione di progetti di coabitazione, cui ciascuna delle parti aderisce per scelta libera e volontaria, di persone che hanno superato i 65 anni di età, al fine di perseguire il miglioramento della qualità di vita delle persone anziane ed il contrasto alla solitudine domestica e alle difficoltà economiche[note]Art. 1, comma 678-679, Legge n. 234 del 2021[/note].

Poi con Decreto – stabiliva sempre la Legge di Bilancio 2022 - sono stabiliti i requisiti minimi dei citati progetti, i quali devono comunque prevedere la garanzia di idonei spazi privati per il singolo anziano o per la coppia sposata o convivente di anziani che sceglie di aderire al progetto.

Il Decreto interministeriale è arrivato l'11/7/2022 ed ha stabilito che per le caratteristiche e i criteri cui attenersi nella creazione, predisposizione e messa a disposizione delle soluzioni abitative adibite a soluzioni di co-housing, si osserva quanto disposto in due precedenti norme sulla disabilità del 2016: il Decreto DG Inclusione MLPS 276/2016 e il Decreto interministeriale 23/11/2016[note]punto n. 26 del Decreto del Direttore Generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 21 ottobre 2016 n. 276 ("Linee Guida per la presentazione di progetti in materia di vita indipendente ed inclusione nella società di persone con disabilita" per l'anno 2016); articolo 3, comma 4, del Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della salute e il Ministro dell'economia e delle finanze del 23 novembre 2016 ("Requisiti per l'accesso alle misure di assistenza, cura e protezione a carico del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilita grave prive di sostegno familiare, nonché ripartizione alle Regioni delle risorse per fanno 2016").[/note]. In base a tale normativa sulla disabilità sono definiti i requisiti che i Progetti di coabitazione per anziani devono osservare e che sono illustrati nel paragrafo successivo.

I requisiti dei progetti di coabitazione per anziani

Le soluzioni alloggiative presentano caratteristiche di abitazioni, inclusa l'abitazione di origine, o gruppi-appartamento o soluzioni di co-housing che riproducano le condizioni abitative e relazionali della casa familiare. In particolare:

1. deve trattarsi di soluzioni che offrano ospitalità a non più di 5 persone;
2. deroghe al principio di cui alla lettera a) possono essere stabilite dalle regioni, in via eccezionale, motivate in base ai particolari bisogni assistenziali delle persone inserite, nella forma di più moduli abitativi nella medesima struttura; in ogni caso, a valere sulle risorse del Fondo, non sono previsti finanziamenti per strutture con singoli moduli abitativi che ospitino più di 5 persone, per un totale di non più di 10 persone complessive nella struttura, inclusi eventuali posti per situazioni di emergenza e/o sollievo, in un massimo di 2;
3. deve trattarsi di spazi accessibili, organizzati come spazi domestici che possano essere vissuti come la propria casa, prevedendo ove possibile l'utilizzo di oggetti e mobili propri. Nel rispetto delle misure di sicurezza e di prevenzione dei rischi, devono essere garantiti spazi in cui sia tutelata la riservatezza, in particolare le camere da letto, preferibilmente singole, ed adeguati spazi per la quotidianità e il tempo libero;
4. deve essere promosso l'utilizzo di nuove tecnologie per migliorare l'autonomia delle persone con disabilità grave, in particolare tecnologie domotiche, di connettività sociale, assistive e di ambient assisted living;
5. devono essere ubicate in zone residenziali, ovvero anche rurali esclusivamente all'interno di progetti di agricoltura sociale coerenti con le finalità di cui all'art. *2, comma 1*, della *legge 18 agosto 2015, n. 141*, e comunque in un contesto territoriale non isolato, essere aperte alla comunità di riferimento, permettere la continuità affettiva e relazionale degli ospiti;
6. fermi restando i requisiti che garantiscono l'accessibilità e la mobilità interna, non sono previsti in via generale requisiti strutturali, se non quelli minimi previsti dalle norme per le case di civile abitazione.

Le contraddizioni dei Progetti di coabitazione

La norma sui progetti di coabitazione costituisce uno dei primi tentativi nazionali di approfondire il tema delle soluzioni abitative per anziani o addirittura di definire la caratteristiche di alloggi per anziani fragili che in qualche caso possano anche costituire un'alternativa alle strutture residenziali per anziani. È un'ottima cosa che si cominci a parlarne ma l'occasione meritava una maggiore attenzione.

Il Decreto che doveva fissare le caratteristiche e i criteri cui attenersi nella creazione, predisposizione e messa a disposizione delle soluzioni abitative adibite a soluzioni di co-housing non fissa proprio nulla ed addirittura rinvia ad un decreto interministeriale che tratta servizi per la disabilità grave.

Non è questa la tipologia di anziani che dovrebbe abitare queste soluzioni dato che la legge di Bilancio 2022 precisa che la finalità è quella di perseguire il miglioramento della qualità di vita delle persone anziane ed il contrasto alla solitudine domestica e alle difficoltà economiche. Se le finalità sono queste, la nuova tipologia di struttura non è destinata, se non eccezionalmente e sporadicamente, ad anziani che siano disabili gravi.

Insomma, c'è una contraddizione fra le disposizioni della Legge di bilancio 2022 e i Decreti attuativi a cui far riferimento per la realizzazione dei progetti di co-housing. Contraddizioni che si ritrovano nella lettura delle disposizioni che pure ho cercato di depurare degli aspetti più stridenti e riferiti al mondo della disabilità grave.

L'aspetto decisamente positivo è che per la prima volta dopo moltissimi anni viene prevista una linea di finanziamento per le forme abitative alternative ai presidi residenziali per anziani ma l'investimento è modestissimo. L'auspicio è che il finanziamento governativo venga mantenuto ed ampliato insieme alla necessità di rivedere i requisiti di questa nuova tipologia abitativa per gli anziani. Infine, occorre ampliare decisamente la destinazione degli alloggi non riservandola solo alle esperienze di coabitazione ma allargandola doverosamente anche alle famiglie di anziani.

PNRR: i Gruppi di appartamenti autonomi

Nel 2022 sono stati approvati i progetti relativi al Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (PNRR). Uno di questi, relativo alla Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 Linea di finanziamento 1.1.2 è dedicato alla "Autonomia degli anziani non autosufficienti".

La linea di attività a favore dell'autonomia delle persone anziane non autosufficienti (1.1.2) ha l'obiettivo di prevenire l'istituzionalizzazione degli anziani non autosufficienti assicurando, in alternativa al ricovero a lungo termine in strutture residenziali pubbliche, un contesto abitativo attrezzato insieme ad un percorso di assistenza sociale e sociosanitaria integrata di tipo domiciliare, che consentano alla persona di conseguire e mantenere la massima autonomia ed indipendenza. Conseguentemente i progetti che si possono finanziare con il PNRR prevedono:

1. interventi destinati all'adattamento e dotazione strumentale tecnologica degli spazi abitativi per garantire l'autonomia e l'assistenza integrata in rete da parte dei servizi socio assistenziali territoriali e sociosanitari, alla persona anziana non autosufficiente, presso appartamenti singoli o gruppi di appartamenti (non integrati in una struttura residenziale unica) di proprietà pubblica o privata;
2. progetti infrastrutturali per la riconversione e riqualificazione di strutture residenziali pubbliche in gruppi di appartamenti autonomi dotati delle attrezzature necessarie attualmente presenti nel contesto istituzionalizzato; tale intervento ha il fine di procedere alla progressiva trasformazione di edifici residenziali pubblici in strutture, destinate all'accoglienza delle persone anziane non autosufficienti, articolate in gruppi di appartamenti autonomi dotati delle attrezzature necessarie (come ad esempio: elementi di domotica, dotazioni strumentali per la telemedicina) e dei servizi di cura e di assistenza di cui le persone necessitano. Tali strutture dovranno essere integrate nel sistema territoriale dell'assistenza sociale e sociosanitaria degli Ambiti Territoriali Sociali (ATS).

Per le due tipologie di progetti dovrà essere prevista l'erogazione di servizi accessori, in particolare legati alla domiciliarità, che garantiscano la continuità dell'assistenza, secondo un modello di presa in carico sociosanitaria, in base a quanto previsto dalle Linee di indirizzo per i progetti di vita indipendente adottate con il DPCM 21 novembre 2019 e dalla Legge di Bilancio 2022 (commi da 162 a 168) (Avviso 1/2022 MLPS).

In questo caso, oltre all'adattamento degli spazi abitativi degli appartamenti, troviamo la nuova tipologia dei "gruppi di appartamenti autonomi" che però si possono prevedere solo attraverso la riconversione di strutture residenziali pubbliche per anziani. Questi appartamenti attrezzati, diversamente da quelli visti in precedenza sono destinati ad anziani non autosufficienti che potranno usufruire delle cure e dell'assistenza domiciliare sulla base delle linee guida sulla "Vita

Indipendente" approvate a proposito dell'assistenza ai disabili.

Fra gli aspetti positivi del progetto emerge finalmente l'idea della realizzazione di gruppi di appartamenti da dedicare agli anziani ma per il resto si fa di tutto per rendere non replicabile il progetto. Lo si limita scandalosamente solo alla difficile ipotesi della riconversione di una struttura residenziale attiva; lo si limita agli anziani non autosufficiente mentre potrebbe dare il meglio di sé allargando la platea dei beneficiari anche agli anziani fragili ed infine si identifica il modello di presa in carico degli anziani con quello della "Vita indipendente" dei disabili che, pur apprezzabile, non sempre si presta alla realtà degli anziani che spesso vivono una condizione gradualmente involutiva della loro funzionalità.

Alla fine del 2022 è stato approvato e pubblicato il "Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-2024" che prevede diverse novità. Fra queste si stabilisce che l'Assistenza domiciliare sociale diventa un Livello essenziale delle prestazioni sociali (LEPS) e che le prestazioni che sono contenute all'interno dell'assistenza domiciliare sociale vengono fortemente ampliate. Infatti, all'interno dell'assistenza domiciliare sociale per anziani vengono anche previste testualmente anche le "***soluzioni abitative****, anche in coerenza con la programmazione degli interventi del PNRR, mediante ricorso a nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane e tra generazioni*".

Non si dice nulla di più ma intanto di deve rilevare la novità importante ma anche sorprendente che le politiche abitative ed innovative per anziani vengono collocate all'interno del LEPS dedicato all'assistenza domiciliare sociale ma che con questo inserimento anche le cosiddette "soluzioni abitative" per anziani, ovvero le politiche per promuoverle, diventano parte del Livello essenziale e diventano obbligatorie per tutti i comuni italiani.

Per il resto si continua ad insistere sulle nuove forme di coabitazione solidale fra le persone anziane aggiungendo però che può svilupparsi anche in modo intergenerazionale come per esempio le esperienze fra anziani e studenti universitari.

Inutile rilevare, anche in questo caso, lo scarso coordinamento con le altre norme, appena uscite, che trattano lo stesso argomento e la dimenticanza di quello che è il modello degli alloggio protetti unifamiliari per anziani che è la modalità di gran lunga più diffusa ed apprezzata.

Legge 33/2023

Coabitazione solidale domiciliare e coabitazione intergenerazionale

Anche la Legge 33/2023 si occupa del tema degli alloggi per anziani. Come è noto la norma citata è la Legge delega sulla riforma dell'assistenza agli anziani. Con la legge vengono fissati i principi cardine che poi i decreti attuativi, previsti per gennaio 2024, dovranno attuare con le disposizioni di maggior dettaglio. La L. 33/2023, pertanto, demanda ai decreti attuativi la definizione e la promozione, anche attraverso meccanismi di rigenerazione urbana e riuso del patrimonio costruito, di nuove forme "*di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (senior cohousing) e di coabitazione intergenerazionale, in particolare con i giovani in condizioni svantaggiate (cohousing intergenerazionale), da realizzare, secondo criteri di mobilità e accessibilità sostenibili, nell'ambito di case, case-famiglia, gruppi famiglia, gruppi appartamento e condomini solidali, aperti ai familiari, ai volontari e ai prestatori esterni di servizi sanitari, sociali e sociosanitari integrativi*" (L. 33/2023 art. 3 comma 2 lett a) n. 6).

Con la L. 33/2023 vengono, pertanto, previste due tipologie di alloggi per anziani:

- la coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (che sono quelli che chiamerei "Alloggi condivisi");
- la coabitazione intergenerazionale, in particolare con i giovani in condizioni svantaggiate (che sono quelli che chiamerei "alloggi condivisi intergenerazionali").

Anche questa previsione normativa si dimentica il modello degli "Alloggi protetti" per anziani (soprattutto anziani fragili) che sono l'esperienza di gran lunga più importante in tutto il mondo. Inoltre, si aggiunge un elemento di complicazione ulteriore specificando che la coabitazione intergenerazionale degli anziani va realizzata in particolare con i giovani in condizioni svantaggiate che sono quelli che non lavorano, non studiano e non frequentano corsi di formazione o invalidi, ecc.

Qualche valutazione

Occorre premettere che è estremamente difficile orientarsi in un quadro normativo così eterogeneo ed incoerente. Detto questo cominciamo con due buone notizie.

Negli ultimi due anni è aumentato enormemente l'interesse per il tema degli alloggi per anziani tanto che ben 5 diverse norme se ne occupano seppur in modo disomogeneo. Occorre incanalare ed orientare questo interesse affinché produca interventi incisivi e positivi per la popolazione anziana.

L'aspetto concreto più significativo però è senz'altro la previsione del Piano Nazionale per la non autosufficienza 2022-2024 che ha definito le "soluzioni abitative" per gli anziani quale parte del Livello essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) seppur all'interno del più ampio servizio di assistenza domiciliare. Tali politiche, seppur per ora abbastanza indefinite, sono dunque obbligatorie per gli enti locali ed anche questo elemento apre prospettive nuove ed importanti per questo tipo di interventi.

Per il resto le diverse previsioni normative costituiscono un raro esempio di confusione normativa. Ognuna delle 5 diverse normative analizzate utilizza una terminologia ed una caratterizzazione diversa delle tipologie di alloggio. I destinatari degli alloggi sono quasi sempre, salvo un caso, gli anziani autosufficienti, ma per contro si prevedono per tali alloggi gli stessi requisiti previsti per i disabili che accedono al servizio della Vita indipendente. Manca ogni accenno alla categoria degli "anziani fragili" che certo potrebbero usufruire di tali interventi con benefici significativi.

Quasi tutte le previsioni normative (salvo una) si riferiscono ad ipotesi di coabitazione di anziani con altri anziani non legati da legami di parentela o con giovani svantaggiati. Manca in quattro casi su cinque l'ipotesi degli alloggi protetti destinati ad anziani soli o in coppia che è la soluzione di gran di lunga più diffusa ed efficace in Europa. In un solo caso viene proposta questa l'ipotesi degli alloggi protetti per famiglie di anziani legandola però all'ipotesi improbabile di una realizzazione, ma solo per anziani non autosufficienti, della riconversione di strutture residenziali per anziani.

In questo quadro davvero deprimente, c'è da salvare l'interesse statale per la promozione di soluzioni abitative per gli anziani, azzerare tutto il resto e riscrivere un nuovo quadro normativo che sappia sviluppare una politica abitativa per anziani che favorisca la loro permanenza in un alloggio di tipo familiare anche in presenza di fragilità e che contrasti i rischi di isolamento e di solitudine.

Bibliografia

Norme di riferimento

- Decreto Presidente del Consiglio dei Ministri 3 ottobre 2022, "*Adozione del Piano nazionale per la non autosufficienza e di riparto del Fondo per le non autosufficienze per il triennio 2022-2024*".
- Decreto direttoriale 276 del 21 ottobre 2016 MLPS: "*Linee Guida per la presentazione di progetti in materia di vita indipendente ed inclusione nella società di persone con disabilità per l'anno 2016*"
- Decreto interministeriale del 23 novembre 2016: "*Requisiti per l'accesso alle misure di assistenza, cura e protezione a carico del Fondo per l'assistenza alle persone con disabilita grave prive di sostegno familiare*". (articolo 3, comma 4).
- Decreto interministeriale dell'11 luglio 2022 (MLPS di concerto con il ministro della Salute e con il ministro per le Pari Opportunità e la Famiglia) recante i "*Requisiti minimi relativi ai progetti di coabitazione delle persone che hanno superato i 65 anni di età in condizioni di difficoltà economica, ai sensi dell'articolo 1, commi 678-679 della legge n. 234 del 2021*".
- Decreto Ministero Lavoro e politiche sociali dirigenziale n. 5 del 15/2/2022, Avviso pubblico 1/2022 per la presentazione di Proposte di intervento da parte degli Ambiti Sociali Territoriali da finanziare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 5 "Inclusione e coesione", Componente 2 "Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore".
- L. 33 del 23/3/2023: "*Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*".
- Legge n. 234 del 30/12/2021: "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*".
- Pesaresi F., Gli alloggi assistiti. Un'alternativa alle strutture residenziali per anziani, I Luoghi della Cura, 15/3/2023.