Programma FNA 2024 in Lombardia

Contributi al caregiver in declino

Alice Melzi, | 26 gennaio 2024

L'articolo è stato pubblicato anche su LombardiaSociale.it

Regione Lombardia ha adottato il nuovo Programma operativo regionale FNA 2023 – esercizio 2024 a favore delle persone con gravissima disabilità e in condizioni di non autosufficienza che vivono presso il proprio domicilio (DGR n. 1669/2023). Il provvedimento, la cui piena attuazione è prevista per il 1° giugno 2024, sta suscitando un acceso dibattito per le importanti novità introdotte in adempimento del Piano Nazionale per la Non Autosufficienza 2022-2024 (PNNA) che prevede la progressiva conversione dei sostegni offerti in forma di contributi al caregiver in servizi erogati in forma diretta.

Il provvedimento regionale è complesso e articolato: in questa sede presentiamo una sintesi dei principali contenuti, raccomandando la lettura integrale del testo per gli opportuni approfondimenti.

Premessa

Nelle premesse il legislatore lombardo sottolinea che, in adempimento del PNNA 2022 – 2024, il nuovo programma operativo a valere sul 2024, è finalizzato al raggiungimento dei seguenti due macro obiettivi:

- **costituire sistemi di servizi integrati tra sociale e sanitario negli Ambiti territoriali sociali** e sviluppare il percorso assistenziale integrato di presa in carico globale della persona e del proprio contesto famigliare (cosiddetti LEPS di processo);
- **favorire la graduale implementazione di servizi e interventi erogati in forma diretta** a supporto del caregiver famigliare e dell'assistenza indiretta (trasferimenti monetari) in presenza di personale di assistenza regolarmente impiegato (cosiddetti LEPS di erogazione).

A tal fine, l'attuale programma regionale prevede di:

- **mantenere i contributi al caregiver** finalizzati a riconoscere il lavoro svolto dal familiare che si occupa direttamente dell'assistenza della persona con disabilità e in condizione di non autosufficienza, di importo però ridotto rispetto alle precedenti annualità;
- **confermare il ruolo centrale del percorso assistenziale integrato di presa in carico globale** della persona, garantito tramite equipe multi professionali sulla base di specifici protocolli operativi definiti tra ASST e Ambiti territoriali, e **rilanciare l'utilizzo degli strumenti della valutazione multidimensionale**, del **progetto individualizzato** – che assume la natura propria di "progetto di vita individuale personalizzato e partecipato (art.5 L.r.25/2022)" qualora definisca un'azione integrata di misure, sostegni, servizi e prestazioni in grado di supportare la persona con disabilità a realizzare le proprie scelte di vita perseguendo massima autonomia e inclusione - e del budget di progetto che, in una logica di Fondo Unico, deve essere costruito tenendo conto di tutte le risorse disponibili escludendo sovrapposizioni.

Nel testo del provvedimento vengono richiamate in più punti la DGR n. 6760/2022 (che adotta il modello organizzativo delle Case di Comunità, luoghi dove hanno sede i PUA), la L.r. 25/2022 (che riconosce il diritto alla vita indipendente e all'inclusione sociale di tutte le persone con disabilità) e la DGR n. 984/2023 (che approva le linee guida per il funzionamento e la gestione dei Centri per la Vita Indipendente);

- **incrementare la gamma dell'offerta degli interventi** nell'ambito dell'assistenza domiciliare e dei servizi di sollievo.

Misura B1 e Misura B2

Le risorse del FNA assegnate a Regione Lombardia a valere sul 2024 a favore delle persone con grave e gravissima disabilità, come previsto dal DPCM del 03.10.2022 di adozione del PNNA e di riparto del FNA per il triennio 2022 – 2024, sono complessivamente € 127.545.000,00.

Regione Lombardia conferma il maggiore investimento sulla gravissima disabilità, mantenendo il rapporto di allocazione delle risorse dell'anno scorso, ovvero a**ssegnando il 69% delle risorse a favore delle persone con gravissima disabilità** (Misura B1) e il 31% a favore delle persone in condizioni di non autosufficienza e grave disabilità (Misura B2).

Inoltre, seguendo le indicazioni contenute nel PNNA, prevede di destinare **il 15% di tali risorse nazionali** (pari a € 19.131.750,00) alla realizzazione di servizi erogati in forma diretta.

A favore della Misura B1, inoltre, Regione aggiunge ulteriori € 14 milioni di risorse autonome del bilancio regionale e €13 milioni di risorse del Fondo Sanitario Regionale per i voucher (metà destinati al voucher sociosanitario e metà al voucher autismo).

Tab. 1 – Risorse stanziate da Regione Lombardia per il 2024 su Misura B1 e Misura B2

Misura B1	€ 74.805.142,50	Risorse FNA 2023 – quota 69%
	€ 14.000.000,00	Risorse bilancio regionale
	€ 13.200.907,50	Risorse FNA 2023 per servizi diretti – quota 15%
	€ 13.000.000,00	Risorse Fondo Sanitario Regionale per i voucher sociosanitari e autismo
TOT.	**€ 115.006.050,00**	
Misura B2	€ 33.608.107,50	Risorse FNA 2023 – quota 31%
	€ 5.930.842,50	Risorse FNA 2023 per servizi diretti – quota 15%
TOT.	**€ 39.538.950,00**	

Sono confermati i destinatari e i requisiti di accesso per entrambe le Misure.

- **Misura B1:** persone residenti in Lombardia di qualsiasi età assistite al domicilio, beneficiarie dell'indennità di accompagnamento o definite non autosufficienti ai sensi dell'allegato 3 del DPCM n. 159/2013, con disabilità gravissima in una delle 9 condizioni indicate all' 3 del DM del 26.09.2016e dettagliate nel programma operativo, in possesso di ISEE sociosanitario ? a € 50.000,00 per adulti e anziani e di ISEE ordinario ? a € 65.000,00 per minori.
- **Misura B2:** persone residenti in Lombardia di qualsiasi età assistite al domicilio, che evidenziano gravi limitazioni della capacità funzionale che compromettono significativamente il grado di autosufficienza e autonomia personale nelle attività della vita quotidiana e di relazione e sociale, in condizione di gravità ai sensi dell'art. 3 c. 3 della L 104/92 o beneficiarie dell'indennità di accompagnamento, in possesso di ISEE sociosanitario ? a € 25.000,00 per adulti e anziani e ISEE ordinario ? a € 40.000,00 per minori.

Anche per il 2024, le richieste per la Misura B1 vengono raccolte "a sportello" (quelle di rinnovo fino al 29 febbraio e i nuovi accessi dal 1 marzo fino al 31 ottobre) presso l'ASST territorialmente competente in base alla propria residenza; le richieste per la Misura B2 vengono raccolte tramite bando presso il proprio Ambito territoriale di residenza, che deve approvare la graduatoria dei beneficiari entro il 30 giugno.

Le **principali novità**, oggetto di acceso dibattito[note]Si veda la segnalazione su questo sito[/note], riguardano gli strumenti. Infatti, il nuovo programma:

A) Riduce i contributi al caregiver famigliare:

> **Misura B1:** l'anno scorso le persone con gravissima disabilità con assistenza garantita solo dal caregiver famigliare beneficiavano, in base alla propria tipologia di bisogno, di un buono mensile tra € 650 e € 750, con un massimo di € 900 per chi presenta bisogni complessi; quest'anno riceveranno € 400 al mese, con un massimo di € 700 per chi presenta bisogni complessi (da € 200 a € 350 al mese in meno);
> **Misura B2:** l'anno scorso il buono al caregiver era previsto fino ad un massimo di € 400 al mese; quest'anno si riduce a € 100 al mese.

La piena attuazione di tali nuove disposizioni è prevista a partire dal 1° giugno 2024; **fino al 31 maggio 2024 è istituita una fase transitoria:**

- alle persone già in carico con la precedente annualità, fino al 31 maggio viene confermato l'importo del contributo mensile al caregiver riconosciuto nell'esercizio precedente, fatto salvo modifiche per sopraggiunto cambiamento della situazione;
- alle persone di primo accesso che possono presentare richiesta di Misura B1 dal 1° marzo verranno riconosciuti i nuovi importi previsti dall'attuale programma.

B) Conferma i contributi per l'assistenza garantita da personale regolarmente assunto:

> **Misura B1:** gli importi si mantengono in sostanziale continuità con la precedente annualità: a seconda delle ore contrattuali il contributo varia tra € 900 e € 1.200 al mese (l'anno scorso l'importo massimo mensile in presenza di bisogni complessi era € 1.300);
> **Misura B2:** è confermato il contributo fino a € 800 mensili. L'Ambito può graduare l'importo in base al monte ore del personale di assistenza e la frequenza presso UdO diurne sociosanitarie o sociali o altri interventi sostenuti con risorse pubbliche;
> **Confermato anche l'*assegno di autonomia*** fino a € 800 mensili per sostenere le progettualità di vita indipendente in presenza di assistente personale regolarmente impiegato. Per i beneficiari della Misura B1 tale buono si configura come una quota aggiuntiva al contributo di cui sopra; per la Misura B2, invece è un buono alternativo.

c) Introduce l'avvio di un sistema di interventi sociali integrativi, in adempimento del PNNA, che prevede la progressiva conversione dei sostegni offerti in forma di contributi al caregiver in servizi erogati in forma diretta.

Come accennato nel paragrafo precedente, le risorse allocate su questo obiettivo corrispondono al 15% delle risorse FNA assegnate a favore della grave e gravissima disabilità, per un importo complessivo pari a € 19.131.750,00 così ripartito: € 13.200.907,50 per i beneficiari della Misura B1 e € 5.930.842,50 per quelli della Misura B2. Si prevedono interventi di:

- **assistenza domiciliare:** supporto nello svolgimento delle attività di vita quotidiana; supporto per il mantenimento cognitivo/intellettivo; sostegno psico-socio-educativo, anche ad integrazione di interventi di natura sociosanitaria; monitoraggio della situazione assistenziale compresa l'attivazione di servizi e strumenti di telesoccorso e teleassistenza, trasporti sociali (sono escluse le spese per trasporti di accesso alle UdO sociali, sociosanitarie e sanitarie);
- **sollievo:** pronto intervento per le emergenze temporanee (ad es. decesso o ricovero ospedaliero del caregiver, ecc.); periodi di residenzialità di sollievo gestiti da personale qualificato; sostegno psico-socio-educativo attraverso percorsi per le autonomie personali, domestiche e di partecipazione alla vita collettiva oppure accompagnamento nelle fasi di transizione (passaggi tra i diversi cicli scolastici e tra questi e il mondo del lavoro o della rete dei servizi); supporto alla partecipazione alla vita sociale; promozione della cittadinanza attiva; interventi integrativi socio-educativi "extra" scuola (non sostitutivi delle risorse destinate dagli enti locali all'Assistenza Educativa Scolastica).

L'attivazione di tali interventi è prevista a partire dal 1° giugno 2024 ed è in capo agli Ambiti territoriali, in forma singola o associata, con modalità di progettazione partecipata o in co-progettazione con gli Enti di Terzo Settore.

D) Conferma, all'interno della Misura B1, del sistema dei voucher sociosanitari, secondo il nuovo impianto introdotto dalla DGR n. 6003/2022 e integrato dalla DGR n. 424/2023, che ha riguardato il superamento dell'ISEE quale criterio di accesso, la declinazione delle tipologie di interventi ammissibili, l'individuazione dei profili professionali coinvolti e degli enti gestori abilitati alla relativa erogazione, con l'obiettivo di qualificare gli interventi e differenziare gli stessi in considerazione delle diverse età e dei bisogni delle persone a cui sono rivolti, e ha portato alla seguente nuova articolazione:

- **Voucher sociosanitario**: importo tra i € 250 e i € 460 mensili a favore delle persone adulti o anziane e importo tra i € 350 e i € 600 mensili per i minori, utilizzabili per interventi di rafforzamento ADI per l'inclusione scolastica, orientamento e sostegno alla famiglia nella gestione della persona, supporto alle autonome e alle attività di vita quotidiana; importo di € 1.650 mensili per interventi di natura infermieristica e/o educativa per coloro che presentano bisogno di particolare intensità in quanto dipendenti da tecnologia assistiva;
- **Voucher autismo:** prevede percorsi differenziati, in coerenza con le Linee guida in materia di autismo, in ragione degli effettivi bisogni delle persone nelle diverse fasi del ciclo di vita: da un massimo di 5 interventi settimanali per la fascia di età 2-5 anni (importo annuale massimo di € 11.336) ad 1 intervento a settimana per chi ha più di 18 anni (importo annuale massimo di € 2.267,20).

L'attuale programma mantiene l'impianto avviato con le due delibere sopraindicate, ad accezione di qualche novità (ad es. l'introduzione all'interno del voucher autismo di specifici percorsi tematici per i beneficiari dai 14 anni in su) in vista dell'attivazione degli interventi integrativi sociali a partire dal 1° giugno 2024.

Pro.VI

Anche per quest'anno **le risorse del FNA assegnate a Regione Lom**bardia dal DPCM 03.10.2022 per i Progetti di Vita indipendente (Pro.VI) **sono pari a € 2.480.000,00.**

Il programma regionale per il 2024 si presenta in sostanziale continuità con le precedenti annualità. Con le risorse assegnate si prevede di garantire **il coinvolgimento di 31 Ambiti territoriali**. Qualora gli Ambiti già titolari di tali progettualità non dichiarino alla ATS di riferimento la propria volontà di proseguire nel percorso, le ATS procederanno con manifestazione di interesse ad individuare nuovi Ambiti. Al fine di favorire una maggiore estensione della rete di azione e di rendere fruibili le risorse anche da parte di Ambiti territoriali di minori dimensioni**,** una novità introdotta riguarda la possibilità in capo alle ATS di valutare una programmazione congiunta sovra-Ambito.

Gli Ambiti devono presentare alla propria ATS un nuovo progetto declinato sulle Macro Aree di intervento, che si confermano essere le seguenti: assistente personale, inclusione sociale e relazionale, trasporto, domotica e azioni di sistema (supporto alle Agenzia per la Vita Indipendente, formazione rivolta alla persona con disabilità e alla sua famiglia, formazione rivolta all'assistente personale). Il finanziamento previsto per ogni progetto è pari a € 100.000 comprensivo della quota di cofinanziamento del 20% a carico dell'Ambito che non può includere le risorse derivanti dal FNPS né le spese del SAD.

I destinatari sono persone maggiorenni, con disabilità non determinata da naturale invecchiamento o da patologie connesse alla senilità, che intendono realizzare il proprio progetto di vita senza il supporto del caregiver famigliare, ma con l'ausilio di un assistente personale, autonomamente scelto e regolarmente impiegato, oppure fornito da un ente terzo (es. cooperativa). Viene ripristinata la soglia di ISEE sociosanitario di accesso pari a € 30.000.

Come per la Misura B1 e B2, il nuovo programma regionale si sofferma sul percorso assistenziale integrato di presa in carico globale della persona, specificando che in una logica di Fondo Unico, il budget del progetto deve essere costruito tenendo conto di tutte le risorse disponibili, comprese le risorse (almeno il 30%) messe a disposizione dal Comune, dalla persona e liberamente dalla famiglia. Viene sottolineata l'importanza che le equipe multi professionali dedicate alla valutazione multidimensionale e all'elaborazione del progetto di vita personalizzato e partecipato coinvolgano **i Centri per la Vita Indipendente e figure di consulenza alla pari.**

Potenziamento dei PUA

Per il 2024 sono € 7.920.000,00 le risorse del FNA assegnate a Regione Lombardia dal DPCM del 03.10.2022 **per proseguire gli interventi di rafforzamento dei Punti Unici di Accesso (PUA):** si tratta di uno degli obiettivi prioritari indicati nel PNNA, in quanto azione propedeutica alla costituzione di sistemi sociali e sanitari integrati a livello di ambito territoriale (LEPS di processo).

Per il 2023 erano stati assegnati 3,2 milioni, allocati con DGR n. 1158/2023 agli 80 Ambiti territoriali che hanno attivato almeno un PUA, assumendo ciascuno un operatore sociale a tempo indeterminato da destinare al funzionamento delle equipe integrate.

Regione Lombardia con la DGR n. 1669 alloca le risorse a valere sul 2024 come segue:

- € 440.000,00 agli 11 Ambiti che sono rimasti esclusi dal contributo di cui alla DGR n. 1158/2023;
- € 3.200.000,00 per gli 80 operatori che sono già stati previsti con la DGR n. 1158/2023;
- € 4.280.000,00 per assumere ulteriori 107 operatori sociali negli Ambiti territoriali secondo i seguenti criteri: 70% sulla popolazione residente e 30% sulla popolazione residente nell'Ambito con età pari o superiore a 75 anni.

Questioni aperte

La piena attuazione del programma prevista per il 1° giugno 2024 con le nuove disposizioni introdotte, in particolare la riduzione dei contributi al caregiver, sostituendoli con l'erogazione di servizi offerti in modalità diretta dagli Ambiti territoriali, desta non poche preoccupazioni.

A subire le conseguenze di questa scelta saranno in primis le persone con disabilità che già oggi vivono una situazione problematica: le prestazioni e i servizi a loro dedicati risultano pochi e sotto finanziati, e la scelta di essere assistiti dai propri familiari non trova un adeguato sostegno economico. I contributi economici della Misura B1 e B2 o di altra natura, infatti, compensano solo in parte quanto le persone e i loro familiari investono in energia, tempo oltre che di spesa. Si stima che la manovra riguarderà più di settemila persone con gravissima disabilità beneficiarie della Misura B1 e ulteriori diecimila persone con grave disabilità beneficiarie della Misura B2.

Il rischio, inoltre, è che quanto previsto dalla delibera incontri **grande difficoltà di attuazione**: chi si occuperà della

progettazione, programmazione e implementazione dei servizi? I servizi sociali comunali (che già oggi stentano a sostenere il carico lavoro, anche solo amministrativo, causato dalla proliferazione di nuove misure)? Con quale personale saranno gestiti questi servizi, dato che già oggi si fatica a trovare educatori, operatori socio-sanitari e altre figure qualificate previste per l'assistenza domiciliare e scolastica?

Nelle settimane che hanno preceduto l'approvazione di questo provvedimento, le associazioni di settore hanno posto diverse obiezioni e criticità. La Direzione generale Welfare di Regione Lombardia ha inviato al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali la richiesta di poter rinviare l'attuazione di quanto previsto dal Piano nazionale per la non autosufficienza. Si auspica una risposta in tempi rapidi.