Il decreto sul bisogno assistenziale gravissimo

Come procede la sperimentazione della riforma dell'indennità di accompagnamento

Franco Pesaresi, | 12 febbraio 2025

La sperimentazione della Prestazione universale

Il Decreto Legislativo 29/2024 invece di dare attuazione alla riforma dell'indennità di accompagnamento (come previsto nella L. 33/2023) ha previsto una sperimentazione biennale della "Prestazione universale" che è destinata a sostituire l'indennità di accompagnamento.

La sperimentazione prevede la corresponsione di un importo aggiuntivo all'indennità di accompagnamento di 850 euro mensili che si chiama "assegno di assistenza" "finalizzato a remunerare il costo del lavoro di cura e assistenza svolto da lavoratori domestici con mansioni di assistenza alla persona". Possono accedere alla sperimentazione solo gli anziani non autosufficienti, previa espressa richiesta, in possesso dei seguenti requisiti:

1. un'età anagrafica di almeno 80 anni;
2. un livello di bisogno assistenziale gravissimo;
3. un valore dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) per le prestazioni agevolate di natura sociosanitaria, non superiore a euro 6.000;
4. titolarità dell'indennità di accompagnamento di cui all'articolo 1, primo comma, della legge 11 febbraio 1980, n. 18, ovvero possesso dei requisiti per il riconoscimento del suddetto beneficio[note]Per comprendere la portata dell'inserimento anche di coloro che sono possesso dei requisiti per il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento occorre ricordare che i requisiti per l'accesso a tale indennità è riservata "ai mutilati ed invalidi civili totalmente inabili per affezioni fisiche o psichiche di cui agli articoli 2 e 12 della legge 30 marzo 1971, n. 118, nei cui confronti **le apposite commissioni sanitarie,** previste dall'articolo 7 e seguenti della legge citata, abbiano accertato che si trovano nella impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o, non essendo in grado di compiere gli atti quotidiani della vita, abbisognano di un'assistenza continua". Occorre pertanto che tali requisiti siano riconosciuti dalla Commissione sanitaria provinciale.[/note].

A questi requisiti va aggiunto anche quello della domiciliarità dell'intervento e cioè che si può erogare il nuovo "assegno di assistenza" solo a chi vive nella propria abitazione escludendo chi è accolto nelle diverse strutture residenziali. Lo dice chiaramente il Decreto 29/2024 finalizzando la sperimentazione al "sostegno della domiciliarità" (art. 34, comma 1) e alla remunerazione del "costo del lavoro di cura e assistenza svolto da lavoratori domestici" (art. 36, comma 2, lett. b).

La sperimentazione è limitata a soli 24.510 anziani, tenendo conto che è stata stanziata la somma di 250 milioni per ognuno dei due anni di sperimentazione.

Il Decreto sul bisogno assistenziale gravissimo

Per identificare i livelli di bisogno assistenziale gravissimo il D. Lgs. 29/2024 dispone che sia una Commissione tecnico-scientifica ad individuare "degli indicatori atti alla definizione dei criteri di classificazione dello stato di bisogno assistenziale gravissimo". Lo stesso Decreto disponeva anche che la Commissione in questo lavoro di individuazione dei criteri avrebbe dovuto tener conto delle disposizioni del Decreto MLPS del 26/9/2016 che, fra l'altro, individua le persone in condizione di disabilità gravissima.

Dopo la conclusione dei lavori della Commissione tecnico-scientifica di cui ho fatto parte ma di cui non ho approvato le conclusioni, il Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 200 del 19 dicembre 2024 ha approvato gli indicatori dello stato di bisogno assistenziale gravissimo. Il Decreto per individuare il livello di bisogno assistenziale gravissimo per l'accesso degli anziani alla sperimentazione prevede la presenza contemporanea di due elementi:

1. essere persone in condizione di disabilità gravissima rientrante in una delle condizioni sanitarie previste dal DM 26/9/2016 o essere una persona che necessita di assistenza continua 24 ore su 24 l'interruzione della quale, anche per un periodo molto breve, può portare a complicanze gravi o alla morte;
2. Totalizzare un punteggio di almeno 8 punti in un questionario che il candidato beneficiario deve autocompilare sulla sua

situazione familiare e sociale.

Le persone in condizione di disabilità gravissima

Le condizioni sanitarie per essere ammessi alla sperimentazione, come si comprende, sono molto severe (coma, stato vegetativo, gravissima compromissione motoria da patologia neurologica, ecc.). Il decreto individua una serie di documenti in possesso dell'interessato atti a riconoscere lo stato di disabilità gravissima che il richiedente dovrà esibire. Purtroppo la documentazione ammessa spesso non è in grado di certificare lo stato di disabilità gravissima necessaria per essere ammessi alla sperimentazione. Infatti, vengono previsti per esempio:

- certificazioni di persone accolte negli hospice che a rigor di legge non potrebbero essere ammessi al beneficio della sperimentazione perché assistiti in strutture residenziali;
- certificazioni che la persona riceve una qualunque delle prestazioni sociali (Decreto MLPS 8/3/2013) che riguardano milioni di persone;
- prove relative alla fruizione di deduzioni fiscali di spese mediche e di assistenza che riguardano milioni di persone;

Il questionario che deve compilare il richiedente

Il questionario proposto invece di ricercare e graduare il bisogno assistenziale gravissimo del richiedente preferisce soffermarsi sulla situazione familiare e sociale dell'eventuale beneficiario. Inoltre, in alcuni casi, le soluzioni proposte sono gravemente inique perché a parità di condizioni personali di disabilità degli eventuali beneficiari si penalizzano o favoriscano taluni in base ad elementi extra-personali. Le singole voci del questionario sono sei e praticamente in tutte le voci si fa esattamente il contrario di quello che occorrerebbe fare nella valutazione di chi chiede di essere ammesso alla sperimentazione in base alle sue gravi necessità assistenziali. Vediamolo nel dettaglio:

1. Nella domanda 1 del questionario relativa alle persone che vivono nel nucleo familiare si penalizza il disabile gravissimo se questo vive con una persona con meno di 80 anni (punti 1 o 0) come se la gravità si riducesse se è presente in casa un'altra persona, peraltro indispensabile per assistere il disabile gravissimo. Ricordiamoci tutti che l'indennità di accompagnamento viene erogata sulla base delle condizioni del richiedente e non della situazione familiare e reddituale della famiglia.
2. Nella domanda 2 relativa alla presenza di altri disabili presenti nel nucleo familiare viene penalizzato (punti 0) il richiedente che non ha altri disabili all'interno della famiglia con una invalidità inferiore al 67%. Valgono per questa voce le stesse osservazioni della domanda 1.
3. Nella domanda 3 del questionario relativo alla presenza di personale di assistenza (non familiari) addirittura si penalizza il richiedente (punti 0) che ha personale contrattualizzato di assistenza. In questo caso addirittura si contraddice gravemente lo stesso Decreto 29/2024 che finalizza esplicitamente la maggiorazione di 850 euro mensili (assegno di assistenza) proprio alla remunerazione del "costo del lavoro di cura e assistenza svolto da lavoratori domestici" (art. 36, comma 2, lett. b). In questo caso le violazioni sono addirittura due perché a parità di condizioni del richiedente viene ingiustamente penalizzato quello la cui assistenza viene fornita da personale peraltro indispensabile e perché si viola una delle norme cardine della sperimentazione. Peraltro, anche a rigor di logica, la presenza di personale di assistenza andrebbe valutato diversamente dato che è un forte indicatore indiretto di necessità assistenziali importanti.
4. Nella domanda 4 del questionario, a parità di condizioni del richiedente viene ingiustamente penalizzato quello che riceve dalle regioni un contributo economico più elevato. Tale diversa contribuzione delle regioni non si basa su un identico sistema di valutazione della gravità del beneficiario ma sulle diverse politiche regionali per cui utilizzarlo per selezionare i beneficiari appare iniquo.
5. Nella domanda 5 del questionario suscita sorpresa che si assegna il punteggio più basso al richiedente che gode di una assistenza domiciliare elevata (rispetto a chi non ne gode) che pur imperfetto come indicatore indiretto (perché i territori si comportano in modo non omogeneo) è però sicuramente rappresentativo di un bisogno assistenziale elevato. Anche in questo caso comunque valgono le osservazioni presentate per le altre domande: la condizioni di disabilità ed il bisogno assistenziale non cambia in relazione alla situazione familiare o al tipo di assistenza che la famiglia riesce a procurarsi.
6. Nella domanda 6 del questionario viene favorito chi non va al Centro diurno (punti 7) ma occorre dire che le condizioni sanitarie richieste per accedere alla sperimentazione non permette praticamente quasi a nessuno di poter accedere ai centri diurni. In realtà questo ultimo punteggio, spropositato rispetto agli altri, serve solo per poter raggiungere gli 8 punti minimi per essere ammessi alla sperimentazione perché con le altre voci e i punteggi assegnati dal questionario la gran parte dei richiedenti sarebbero stati esclusi dalla sperimentazione. Si tratta in altre parole di un artificio numerico per ammantare le incongruenze del questionario.

In sostanza, il questionario e i punteggi relativi contrastano con il D. Lgs. 29/2024 (si veda la domanda 3) e tratta disabili nelle medesime condizioni in modo diverso in relazione alle loro condizioni familiari, di reddito e di geolocalizzazione, elementi questi non previsti dal decreto stesso. La normativa chiede una classificazione dei beneficiari della sperimentazione in base al

bisogno assistenziale gravissimo che è oggettivo e personale e non può essere influenzato, se la legge non lo prevede, da elementi esterni come la capacità economica e familiare di far fronte all'assistenza.

Conclusioni

Il Decreto MLPS 200/2024 per definire coloro che hanno un bisogno assistenziale gravissimo individua una platea molto ristretta di potenziali beneficiari della sperimentazione che è data da coloro che sono ricompresi nell'elenco dell'art. 3 del Decreto MLPS dal DM 26/9/2016 a cui si aggiungono le persone che necessitano di assistenza continua 24 ore su 24 l'interruzione della quale, anche per un periodo molto breve, può portare a complicanze gravi o alla morte. Per selezionare i richiedenti, fra questi, da ammettere alla sperimentazione viene aggiunto un questionario che i richiedenti dovranno autocompilare che ha il compito di individuare coloro che hanno un bisogno assistenziale gravissimo (punteggio minimo 8) fra quelli della platea potenziale e di graduare il livello del bisogno assistenziale gravissimo (il punteggio superiore agli 8 punti) nel caso in cui le domande superino il numero massimo dei beneficiari stabilito (24.510).

Il decreto avrebbe dovuto identificare dei criteri o uno strumento in grado di rilevare il bisogno assistenziale che, come noto, non coincide necessariamente con la gravità della disabilità. Pertanto il criterio di riferimento per la definizione di livelli graduati di necessità di sostegno intensivo è la gravosità del carico assistenziale richiesto. Ora, occorre rammentare che per definire il bisogno assistenziale delle persone non autosufficienti, in genere, si valuta la loro capacità di compiere le ADL (Attività della vita quotidiana: mobilità, igiene, ecc.) e le IADL (Attività strumentali della vita quotidiana: cucinare, pulire, ecc.) (Cravo Oliveira Hashiguchi, Llena-Nozal 2020). Il questionario proposto per definire e graduare il bisogno assistenziale gravissimo invece non segue questi principi ma soprattutto non fornisce informazioni adeguate sul bisogno assistenziale personale dell'eventuale beneficiario preferendo ricercare informazioni sulla situazione familiare del beneficiario e sui servizi ricevuti. Ovviamente, questo non permette al Decreto di adempiere al suo mandato che non è quello di valutare le situazioni familiari ma le necessità assistenziali delle singole persone indipendentemente dalle loro condizioni familiari, di reddito, di sostegni ricevuti. Questo aspetto pone il Decreto MLPS 200/2024 in aperto contrasto con il D. Lgs. 29/2024 ma soprattutto crea le condizioni per una valutazione iniqua di coloro che richiederanno di accedere alla sperimentazione che, a parità di bisogno assistenziale, riceveranno una differente valutazione/punteggio in relazione ad aspetti familiari e sociali non previsti dalla normativa vigente che potrebbero escludere taluni richiedenti dalla sperimentazione. Siamo pertanto in presenza di un decreto di dubbia legittimità con addirittura profili di incostituzionalità.

Sarà dunque difficile, in un situazione di equità e semplicità, accedere all'Assegno di assistenza già estremamente selettivo; la speranza è che si riesca a raggiungere almeno il numero dei 24.510 anziani da ammettere alla sperimentazione perché i requisiti molto stringenti (età +80 anni, Isee inf. 6.000 euro, indennità di accompagnamento, disabilità gravissima e bisogno assistenziale gravissimo) uniti alla necessità di escludere coloro che sono accolti in strutture residenziali e la difficoltà di certificare le condizioni di disabilità gravissima potrebbe determinare dei problemi nel reclutamento di tutti i possibili beneficiari che sono già pochissimi.

Bibliografia

- Cravo Oliveira Hashiguchi T., Llena-Nozal A., *The effectiveness of social protection for long-term care in old age: is social protection reducing the risk of poverty associated with care needs?* OECD Health working paper n.117, 2020.
- Decreto Legislativo n. 29 del 15/4/2024: *Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33*.
- Decreto Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 200 del 19 dicembre 2024: *Adozione degli indicatori dello stato di bisogno assistenziale gravissimo*.
- INPS, Messaggio n. 4490 del 30/12/2024: *Decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29, recante "Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n.33". Prestazione Universale*.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Decreto 26 settembre 2016: *Riparto delle risorse finanziarie del Fondo nazionale per le non autosufficienze, per l'anno 2016*.