

POLITICHE PER LA NON AUTOSUFFICIENZA IN LOMBARDIA

IL RUOLO DELLA CONTRATTAZIONE SOCIALE TERRITORIALE

**FRANCESCA POZZOLI
SERGIO PASQUINELLI**

MILANO, 12 APRILE 2024

 Associazione per
la Ricerca Sociale



INDICE

1. Quadro sociodemografico e condizioni di fragilità
2. Rete dei servizi e «riforma» nazionale
3. Il Piano Nazionale per la non autosufficienza 22-24 e la relativa programmazione regionale
4. DGR 1669/2023 e 2033/2024: cosa cambia?
5. Gli interventi sociali integrativi
6. Rete dei servizi per la non autosufficienza
7. Questioni aperte e direzioni future
8. Conclusioni

Popolazione lombarda over 65enne: oggi e nel 2040

Anno	2024	2040
Bergamo	249.555	331.908
Brescia	287.627	382.543
Como	143.869	191.345
Cremona	89.191	118.624
Lecco	84.014	111.974
Lodi	51.921	69.054
Mantova	99.251	132.003
Milano	749.238	996.486
Monza e Brianza	206.487	274.627
Pavia	135.271	179.910
Sondrio	45.218	60.139
Varese	217.715	289.560
Totale	2.359.357	3.140.213

TOTALE POPOLAZIONE

10.172.000

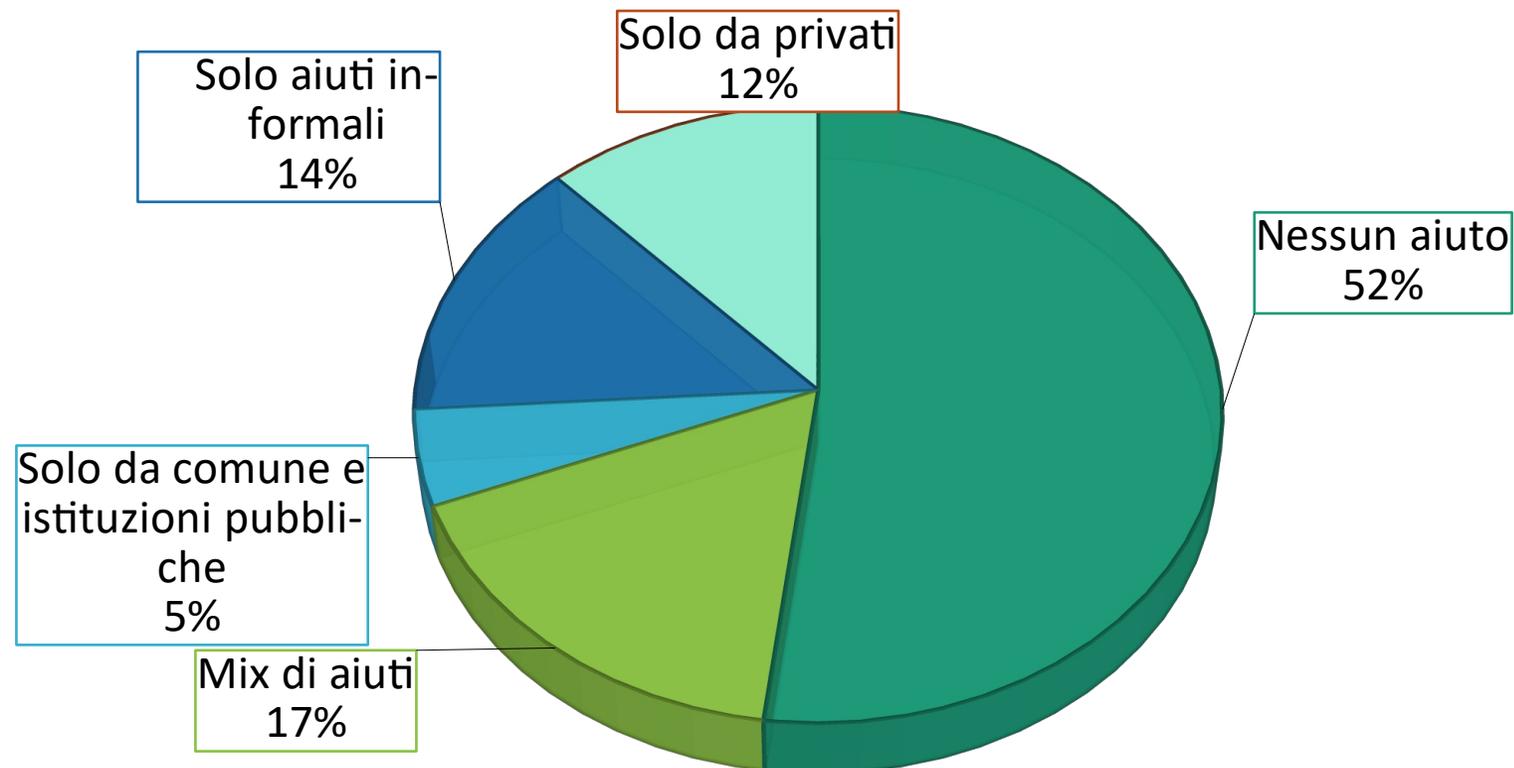
10.020.000

Proiezioni della non autosufficienza in Lombardia

Difficoltà (<u>scala Adl</u> : cura della persona)	2024	%	Previsioni	
			2030	2040
Anziani ricoverati	80.000	2,8	84.000	93.000
Grave difficoltà a domicilio	195.000	4,6	220.000	250.000
Moderata difficoltà a domicilio	280.000	11,9	314.000	360.000
Nessuna difficoltà a domicilio	1.817.000	80,7	2.039.000	2.446.000
Totale	2.359.000	100,0	2.647.000	3.140.000

Fonte: Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari in Italia e nell'Unione Europea – Indagine Europea sulla salute EHIS 2020; Istat, Popolazione residente al 1.1.2024; Istat, Previsioni della popolazione residente – valore mediano. Osservatorio sulle RSA di Fnp Cisl Lombardia.

Famiglie con anziano ultra 80enne: quadro degli aiuti



Fonte: ISTAT, Famiglie, soggetti sociali e ciclo di vita 2016.

La riforma dopo il decreto attuativo

Previsto (l. 33/2023)	Attuato (d. lgs 29/2024)
Sistema Nazionale assistenza anziani	Mantenuto nella forma, cancellato nella sostanza
Riforma dei percorsi di presa in carico e valutazione multidimensionale	Ben impostata, il disegno concreto rimandato ad atti successivi
Riforma dei servizi domiciliari	Cancellata
Riforma dei servizi residenziali	Si rimanda ad un successivo decreto
Riforma dell'indennità di accompagnamento	Cancellata. Prevista una sperimentazione molto limitata
Intervento sulla qualificazione del lavoro privato di cura	Si rimanda ad un successivo decreto

Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-24

- Atto di programmazione nazionale delle risorse afferenti al Fondo per le non autosufficienze
- Individua lo sviluppo degli interventi ai fini della graduale attuazione dei **livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS)** da garantire su tutto il territorio nazionale, come stabilito all'art. 1, commi da 159 a 171 della legge 30 dicembre 2021, n. 234.

Comma 162, lettere:

- a) assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari
- b) servizi sociali di sollievo
- c) servizi sociali di supporto

Comma 164:

L'offerta può essere integrata da contributi per il sostegno della domiciliarità e dell'autonomia personale

Piano regionale per la non autosufficienza

- Atto di programmazione regionale degli interventi e dei servizi necessari per l'attuazione del PNNA, a valere sulle relative risorse, **eventualmente integrate con risorse proprie;**
- Adottato sulla base delle indicazioni programmatiche del PNNA, nel rispetto e nella valorizzazione delle modalità di confronto con le autonomie locali e **favorendo la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore territorialmente rappresentativi in materia di non autosufficienza,** e comunque prevedendo il **coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza delle persone con disabilità e delle persone anziane non autosufficienti**

Programma operativo regionale (declinato per annualità)

Trend lombardi:

- **maggiore investimento sulla gravissima disabilità**, che comprende anche anziani non autosufficienti con alto bisogno assistenziale (*allocazione storica di 70/30, 69/31 per il 2023 e 2024*)
- stanziamento di **ulteriori risorse regionali sulla misura B1**:
 - € 17.500.000 (risorse bilancio regionale esercizio 2024) +
 - € 13.000.000 (risorse FSR esercizio 2024 su voucher sociosanitari e autismo)

➡ **prevalenza degli interventi di carattere monetario** a sostegno della gravissima disabilità

Destinatari e requisiti di accesso

- **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'art. 3 del DM del 26.09.2016 e 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.**

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 ATS di residenza**, che deve approvare la graduatoria dei beneficiari entro il 30 giugno.

Novità del programma operativo regionale

(annualità 2023 – esercizio 2024)

DGR 7751 / dicembre 2022

DGR 1669 / dicembre 2023

- **Misura B1:** buoni mensili da € 650 a € 1.300 corrisposti in base alla tipologia di bisogno per assistenza fornita da parte del **caregiver familiare** e/o spese sostenute per il **personale di assistenza regolarmente impiegato**
- **Misura B2:** buono mensile da € 100 a € 400 al **caregiver** o fino a € 800 a sostegno delle spese di **personale regolarmente assunto**

A sostegno delle spese per personale regolarmente assunto

- **Misura B1:** contributi economici mensili da € 900 a € 1.200, corrisposti in base alla tipologia di bisogno
- **Misura B2:** contributi economici fino a € 800 al mese

In presenza di caregiver familiare

- **Misura B1:** contributi economici mensili da € 400 al mese, con un massimo di € 700 per chi presenta bisogni complessi
- **Misura B2:** contributi economici mensili da € 100 al mese

Più: **avvio di un sistema di interventi sociali integrativi**

“Mitigati” i tagli ai contributi al caregiver familiare

Misura B1: contributi economici con importi tra € 500 al mese e € 600 al mese, in base alla tipologia di bisogno (riducendo i tagli a massimo € 150 al mese). Il contributo per chi presenta bisogni complessi è di € 900;

Misura B2: si mantiene quanto previsto dalla DGR 1669 (il contributo al caregiver ridotto a € 100 al mese)

Avvio del sistema di interventi sociali integrativi per beneficiari Misure B1&B2 rimodulate (quindi con presenza di caregiver familiare):

- **Interventi di sollievo**
- **Percorsi di sostegno psicologico**
- **Formazione/addestramento**

Riepilogo «assistenza indiretta» DGR 2033

Categoria	Importo
disabilità gravissima e assistenza garantita da caregiver familiare	€ 500
disabilità gravissima che frequentano scuola e assistenza garantita da caregiver familiare	€ 550
disabilità gravissima G e assistenza garantita da caregiver familiare	€ 600
disabilità gravissima con bisogni complessi e assistenza garantita solo da caregiver familiare	€ 900
disabilità gravissima e assistenza garantita anche da personale d'assistenza (da 10 ore/sett.)	€ 900
disabilità gravissima e assistenza garantita anche da personale d'assistenza (con contratto part-time)	€ 1000
disabilità gravissima e assistenza garantita anche da personale d'assistenza (con contratto tempo pieno)	€ 1300
disabilità grave e assistenza garantita da caregiver familiare	€ 100
disabilità grave e assistenza garantita anche da personale d'assistenza	Fino a € 800
assegno all'autonomia integrativo	€ 800

Beneficiari ... in aumento

FNA	Beneficiari Misura B1	Beneficiari Misura B2
Esercizio 2021	9.169	10.182
Esercizio 2022	10.333	12.152
Esercizio 2023	11.447	16.986

Fonte dati: DGR 2033/2024 Allegato B



Beneficiari TOTALI Misura B2	Beneficiari ANZIANI Misura B2
13.994	6.767

Fonte dati: Slide Tavolo FNA allargato
30.11.2022

RIPARTIZIONE RISORSE ESERCIZIO 2024 PER BENEFICIARI ANZIANI

Misura B1	Misura B2
37% = € 32.562.238,50 Di cui per assistenza diretta: € 3.256.223,85	39% = € 15.420.190,50 Di cui per assistenza diretta: € 2.313.028,58

Dal punto di vista delle risorse (FNA 2023 – esercizio 2024)

- **69% per B1**, di cui **10% per assistenza diretta**
- **31% per B2**, di cui **15% delle risorse per anziani e 9% di quelle per PCD per assistenza diretta**

€ 127.545.000,00	FNA per disabilità/non autosufficienza grave e gravissima (B1 & B2)
€ 2.480.000,00	FNA per ProVI (31 ATS)
€ 7.920.000,00	FNA per Rafforzamento PUA (personale sociale)
€ 17.500.000,00	Risorse autonome bilancio regionale
€ 13.000.000,00	Risorse FSR (fondo sanitario regionale)
€ 4.111.132,00	Risorse Fondo caregiver familiare 2023

Solo per B1 e per assistenza indiretta in presenza di **assistente familiare**:
+ 3.500.000,00 rispetto alla DGR 1669

Per **assistenza diretta** tramite **voucher socio-sanitari** per beneficiari B1

Novità rispetto alla DGR 1669, per **assistenza diretta** tramite **rimborso spese** per beneficiari B1

Riepilogo risorse POR FNA esercizio 2024 dedicate alla non autosufficienza

	Assistenza indiretta	Assistenza diretta
FNA Misura B1	€ 29.306.014,65	€ 3.256.223,85
FNA Misura B2	€ 13.107.161,92	€ 2.313.028,58
Risorse proprie regionali B1	€ 6.450.000,00	€ 25.000
FSR		€ 4.810.000,00
Fondo Caregiver 2023		€ 1.521.118,84
TOTALE	€ 48.863.176,57	€ 11.925.371,27

Riassumendo: cosa cambia?

- **Indicazioni sugli importi** da destinare ai servizi sociali integrativi:
 - Misura B1: **interventi diretti da parte degli Ambiti** con budget complessivo di massimo € 455 per PI tra giugno/ dicembre 2024 (€ 65 al mese) **ovvero** € 595 (€ 85 al mese) di **rimborso spese su risorse Fondo Caregiver 2023**
=> equivalente di 1 o 2 ore alla settimana?
- **Ripartizione delle risorse FNA tra minori, adulti e anziani**: 37% per Misura B1/ 39% per Misura B2
- Predisposizione di **elenchi dei beneficiari per categoria** (Minori – adulti – anziani) e anche **in base all'ISEE**
- Passaggio da una a **tre misure: contributo economico, servizio diretto, rimborso spese** => complessità

Gli interventi sociali integrativi (o «assistenza diretta»)

- a) prestazioni di respiro dall'assistenza (**interventi di sollievo**) che favoriscono la sostituzione del lavoro di cura del caregiver familiare:
 1. **prestazione socioassistenziale/tutelare a domicilio;**
 2. **ricovero temporaneo in struttura residenziale;**
 3. **prestazione socioeducativa/educativa** a favore della persona con disabilità/non autosufficienza in contesti socializzanti (**fuori dal domicilio**), anche tramite sviluppo di progettualità, finalizzato al "sollievo";
- b) percorsi di **sostegno psicologico** (individuale o gruppo) rivolti al caregiver familiare;
- c) interventi di **formazione/addestramento** per rinforzare il lavoro di cura e la gestione dell'assistenza a favore del proprio familiare con disabilità/non autosufficiente (no Fondo Caregiver 2023)

Rete dei servizi e beneficiari anziani (anno 2022)

Interventi o servizi domiciliari	Numero anziani non autosufficienti raggiunti	Interventi o servizi residenziali e semi-residenziali	Numero Anziani non autosufficienti raggiunti
Cure domiciliari (CDOM – ex ADI)	60.154	RSA (residenze sanitarie assistenziali)	80.710
Servizio di assistenza domiciliare (SAD)	11.852	RSA Aperta	13.497
Misura B2	4.739	CDI (centri diurni interati)	8.265
Misura B1	3.823	CDS (centri diurni sociali)	3.859
Bonus Assistenti Familiari	799 (Fonte: DGR 2088/24 – Rilevazione: gennaio 2024)	APA (alloggi protetti anziani)	2.418
Voucher anziani	384	CASA (comunità alloggio sociale per anziani)	1.399
		Residenzialità assistita	534

Totale anziani non autosufficienti raggiunti: oltre 192.000, **di cui oltre 100.000 al domicilio**

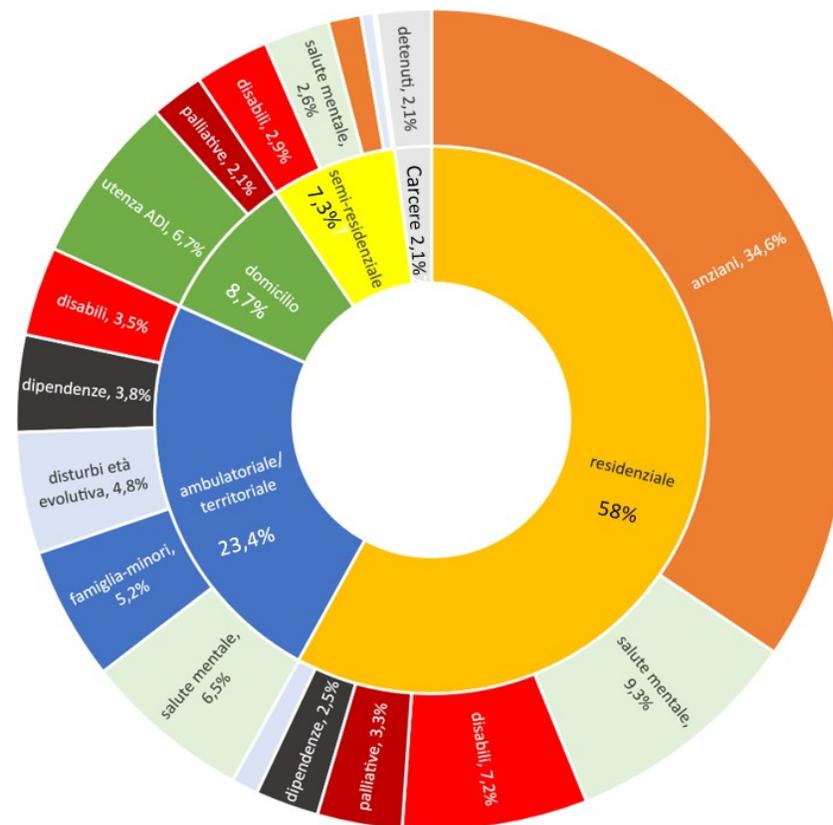
Totale anziani con gravi o moderate difficoltà a domicilio in Lombardia: **475.000 (2024)**

Risorse sociali e socio-sanitarie per il welfare lombardo

Risorse per i welfare lombardo	2023
Risorse autonome regionali per il sociale	108,4 mln/Euro
% SUL TOTALE	4,5 %
Fondi statali per il sociale	284,1 mln/Euro
% SUL TOTALE	11,7 %
Fondi sanitari	2.029,1 mln/Euro
% SUL TOTALE	83,8 %
TOTALE	2.421,6 mln/Euro

Fonte: [La spesa per il welfare](#), capitolo 2 del volume «
[In cerca di un nuovo modello. Lo stato del welfare in Lombardia](#)»

Composizione spesa socio-sanitaria per setting e target (2021)



Fonte: [La spesa regionale per i LEA: i più recenti trend evolutivi](#)

Questioni aperte (1)

1. La rete dei servizi domiciliari non è in grado di supportare oggi il **passaggio dall'assistenza indiretta a quella diretta** (in attuazione dei Leps di erogazione che gli ATS devono garantire)
2. Anche i contributi economici comunque compensano solo in parte il lavoro di cura dei caregiver. **La famiglia rimane il punto di riferimento principale**
3. La Lombardia ha costruito il suo sistema di welfare sull'assistenza indiretta (*Cash vs Care*) e **oggi è difficile riequilibrare lo sbilanciamento**

Questioni aperte (2)

4. I servizi sociali integrativi rispondono ai **bisogni dei caregiver e delle persone con disabilità/non autosufficienza** che hanno visto l'importo dei contributi loro dedicati ridursi?
5. Riusciranno gli ATS a organizzare un sistema di **servizi adeguati e sufficienti** in così poco tempo?
6. Si intravedono **complicazioni amministrative** (quote dedicate alle diverse categorie di utenza, moltiplicazione delle misure attivabili: servizi, contributi, rimborsi spese) ...

Il quadro dei servizi «diretti»: C-DOM (ex ADI)

- **Spesa:** € 186,2 milioni nel 2021 (6,7% spesa socio-sanitaria), **in crescita** rispetto alle annualità precedenti.
- Ulteriori investimenti previsti in linea con gli **obiettivi PNRR M6C1 – 1.2.**
- **DGR 1511 del 13/12/2023:** 196,70 mln/Euro per gli obiettivi d'investimento previsti dal PNRR Missione 6, di cui 178,7 mln/Euro legati all'aumento del volume delle prestazioni rese in assistenza domiciliare

Merito: correzione **squilibri territoriali** più importanti

Rischio: mancato superamento del **modello sanitario-prestazionale** e mancato rafforzamento dell'**intensità assistenziale e del livello qualitativo**

Il quadro dei servizi «diretti»: SAD e Bonus Assistenti Familiari

- **I numeri marginali del SAD:** 11.852 anziani raggiunti nel 2022 (24.545 nel 2018!)
- Vecchie criticità: interventi prestazionali circoscritti e di breve durata / spiccata disomogeneità territoriale / soluzione emergenziale per anziani indigenti
- **I numeri ancor più marginali del Bonus Assistenti Familiari:** 799 nel 2024 (200 nel 2021)
- Criticità: rimane una misura difficile da ottenere, poco attrattiva oltre che poco pubblicizzata.

Le RSA

- **I posti letto autorizzati** in Lombardia nel 2023 sono 66.395. I dati forniti da Regione per il 2022 parlano di 80.710 persone anziane ospitate
- **Unità d'offerta con maggiore incidenza:** 34,6% della spesa socio-sanitaria
- **Note criticità:**
 - l'insufficiente volume di risorse stanziato da Regione attraverso il fondo sanitario
 - la questione della compartecipazioni ai costi
 - quella dell'inappropriatezza dei criteri utilizzati per la distribuzione dei fondi sanitari
- **DGR 1513/2023: Per la prima volta un cambio di passo?**

Un quadro di insieme, in Lombardia:



Quattro direzioni per ridisegnare le cure a domicilio

1. **Nuovo perimetro:** non solo fornire prestazioni ma abilitare, connettere, facilitare... fragilità + caregiver familiari + assistenti familiari
2. **Accesso:** creare/potenziare luoghi fisici in cui l'aiuto diventi davvero «prossimo», nella logica del *One stop shop*. Le Case della Comunità che fanno?
3. **Organizzazione:** una nuova *governance* che faccia sintesi tra Asst e Comuni, e che si leghi all'abitare: comunità residenziali, co-housing, abitare intergenerazionale ecc.
4. **Finanziamento:** le cure domiciliari parte dei livelli essenziali di assistenza: dovrebbero essere un diritto, ma non lo sono

* [Si veda più estesamente qui](#)