VERIFICA

Valutazione delle misure di sostegno all'autonomia abitativa per le persone con disabilità

Ufficio federale delle assicurazioni sociali, Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità

L'ESSENZIALE IN BREVE

Nel 2014 la Svizzera ha ratificato la Convenzione dell'ONU sui diritti delle persone con disabilità. Si è dunque impegnata a promuovere la parità di diritti e l'inclusione delle persone con disabilità, per esempio sostenendo la loro autonomia abitativa assicurandosi che abbiano a disposizione una serie di prestazioni di sostegno domiciliare.

In questo ambito le competenze sono ripartite tra Cantoni e Confederazione. I Cantoni sono per esempio competenti in materia di assistenza e di cura a domicilio delle persone con disabilità e partecipano al finanziamento delle cure a domicilio. Spetta ai Cantoni scegliere se finanziare o meno l'assistenza a domicilio. Inoltre mettono a disposizione e finanziano l'alloggio in strutture apposite. L'assicurazione per l'invalidità (AI) sostiene l'autonomia delle persone con disabilità attraverso due strumenti principali: l'assegno per grandi invalidi (AGI) e il contributo per l'assistenza. Se si prendono in considerazione gli assicurati adulti, i costi di queste due prestazioni ammontano a più di 400 milioni di franchi all'anno (circa 320 mio. di franchi per l'AGI e 90 mio. di franchi per il contributo per l'assistenza). Nel 2023 tali costi rappresentavano circa il 4 per cento delle spese totali sostenute per l'AI. Questi strumenti sono completati da altre prestazioni delle assicurazioni sociali e dei Cantoni, per esempio il rimborso delle spese per malattia e invalidità nell'ambito delle prestazioni supplementari.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato la coerenza delle prestazioni versate ai beneficiari adulti dell'AI al fine di favorire la loro autonomia abitativa. L'obiettivo era quello di valutare se queste misure normative sono concepite, nel loro insieme, per sostenere l'autonomia abitativa, se i beneficiari hanno accesso alle prestazioni, se la Confederazione dispone degli strumenti di gestione necessari e se le prestazioni consentono agli assicurati di scegliere la soluzione abitativa che preferiscono e al minor costo possibile.

Assenza di una strategia coordinata e condizioni quadro poco chiare

L'autonomia abitativa delle persone con disabilità è un tema trasversale che riguarda il settore pubblico dei vari livelli statali. Ciononostante il CDF ha constatato che non esiste una strategia globale chiara e coordinata volta a promuovere l'autonomia abitativa. L'analisi svolta dimostra che il sistema, composto da diverse prestazioni poco omogenee, risulta complicato e poco trasparente nella sua globalità. Le condizioni di accesso variano a seconda della prestazione, in particolare in base al bisogno di cure, alla percezione o meno di una rendita d'invalidità o dell'AGI, al reddito e alla sostanza. Il quadro normativo e il livello delle prestazioni destinate alle persone con disabilità variano nei diversi Cantoni e gli enti coinvolti agiscono in modo poco coordinato. In generale, le prestazioni a cui un beneficiario avrebbe diritto dipendono da così tanti fattori che il rischio di disparità di trattamento è elevato. Questa complessità causa anche delle inefficienze, non garantendo così l'accesso a tutti i potenziali destinatari. A differenza dell'alloggio in una struttura, le condizioni quadro per l'autonomia abitativa delle persone con disabilità che vivono al proprio domicilio non sono formalizzate. Pertanto dal 2023 la Confederazione e i Cantoni, nell'ambito del programma prioritario «Alloggio», hanno deciso di fare il punto della situazione per esaminare le possibili soluzioni e apportare miglioramenti.

Trasparenza dei costi insufficiente e mancanza di strumenti di gestione comuni

La Confederazione e i Cantoni non dispongono di dati trasparenti e completi sui costi sostenuti per l'alloggio delle persone con disabilità che permettano di fare una distinzione tra coloro che risiedono in strutture e coloro che vivono a casa propria. Risulta pertanto impossibile determinare quale di queste due forme abitative sia la

più adatta nei singoli casi e abbia costi il più possibile contenuti. Va pure osservato che gli assicurati non sempre sono incoraggiati a optare per la soluzione abitativa più economica. Inoltre mancano degli strumenti di gestione comuni utilizzabili dai diversi attori coinvolti. Sebbene la maggior parte degli assicurati si dichiari soddisfatta della propria situazione abitativa e dell'assistenza fornita, circa un quarto dei beneficiari dell'AGI ritengono che le prestazioni di sostegno domiciliare erogate dagli enti pubblici siano insufficienti. Considerando la mancanza di strumenti di gestione, risulta difficile migliorare le prestazioni in modo mirato ed efficace.

Necessità di semplificare le prestazioni dell'AI

L'AGI viene versato sotto forma di un importo forfettario mensile, che dipende dal grado di invalidità. I beneficiari possono scegliere liberamente come utilizzarlo, godendo così di un elevato livello di flessibilità. L'AGI non presenta aspetti critici di fondo. I beneficiari che vivono al proprio domicilio possono, a determinate condizioni, avere diritto anche al contributo per l'assistenza se assumono del personale che fornisce loro l'aiuto di cui hanno bisogno. Questo contributo è stato concepito come un servizio di nicchia a cui è complesso accedere. Si tratta di una soluzione gravosa per il beneficiario, poiché quest'ultimo deve assumere il ruolo di datore di lavoro, sobbarcandosi l'onere amministrativo che ne deriva. Quando è stata introdotta, si trattava di una soluzione innovativa e la maggior parte dei beneficiari continua ad apprezzarla. Lo sviluppo nei Cantoni di nuove prestazioni destinate alle persone con disabilità comporta tuttavia difficoltà crescenti, poiché il contributo per l'assistenza risulta mal integrato nelle diverse prestazioni cantonali. Inoltre la frammentazione dell'AGI e del contributo per l'assistenza in due prestazioni distinte determina una mancanza di efficienza.

Possibilità di ottimizzazione in fase attuativa

Il sistema è di difficile comprensione per gli assicurati a causa della frammentazione delle prestazioni. Inoltre il ricorso alle prestazioni cantonali avviene in modo sussidiario rispetto alle prestazioni delle assicurazioni sociali. Dato che ogni ente è specializzato nelle prestazioni che offre, gli assicurati devono a volte rivolgersi a diversi servizi oppure devono attendere che più enti si esprimano in merito alla loro situazione prima di ricevere chiarimenti sui propri diritti.

Per quanto riguarda il contributo per l'assistenza, le autorità non prevedono alcun requisito di qualità nei confronti del personale assunto, poiché si tratta di un rapporto tra il beneficiario della prestazione quale datore di lavoro e il lavoratore. Ciò comporta un rischio per la persona con disabilità, in particolare se sono coinvolti soggetti vulnerabili e anche alla luce del fatto che, pur essendoci dei meccanismi antifrode, questi presentano delle lacune nell'ambito del lavoro nero. Infine esistono modalità diverse per determinare il bisogno di ricorrere alle prestazioni dell'AGI e del contributo per l'assistenza. Di conseguenza l'assicurato è sottoposto a una doppia e invadente procedura di accertamento.

Lo strumento complessivo necessita di un migliore coordinamento

Il CDF reputa necessario stabilire una strategia nazionale e un piano d'azione per l'autonomia abitativa, nonché chiarire le condizioni quadro e la ripartizione dei compiti futuri tra Confederazione e Cantoni. L'elaborazione di una strategia nazionale implica anche lo sviluppo di strumenti di gestione comuni e il miglioramento della trasparenza finanziaria relativa alle diverse misure adottate per favorire l'autonomia abitativa. Occorre inoltre semplificare il contributo per l'assistenza e rafforzare i controlli delle condizioni di lavoro del personale assunto. Il CDF ha emesso sette raccomandazioni rivolte all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e al Dipartimento federale dell'interno (DFI). Tali raccomandazioni mirano a garantire che in futuro le misure destinate a favorire l'autonomia abitativa siano meglio coordinate e che sia assicurata la parità di trattamento tra i beneficiari.

Nel mese di dicembre del 2024 il Consiglio federale ha presentato un progetto di legge quadro volto a sostenere l'inclusione delle persone con disabilità, promuovendo la loro libertà di scegliere come e dove vivere. Si tratta di un controprogetto indiretto all'iniziativa popolare per l'inclusione delle persone con disabilità presentata nel mese di settembre del 2024. Il Consiglio federale prevede inoltre di effettuare una revisione della legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI) e, a tal fine, ha avviato i lavori preparatori. Le conclusioni del CDF sono coerenti con l'orientamento proposto dal Consiglio federale. La nuova legge quadro sull'inclusione così come la prevista revisione della LAI rappresentano un'opportunità per introdurre i miglioramenti raccomandati nella presente relazione.