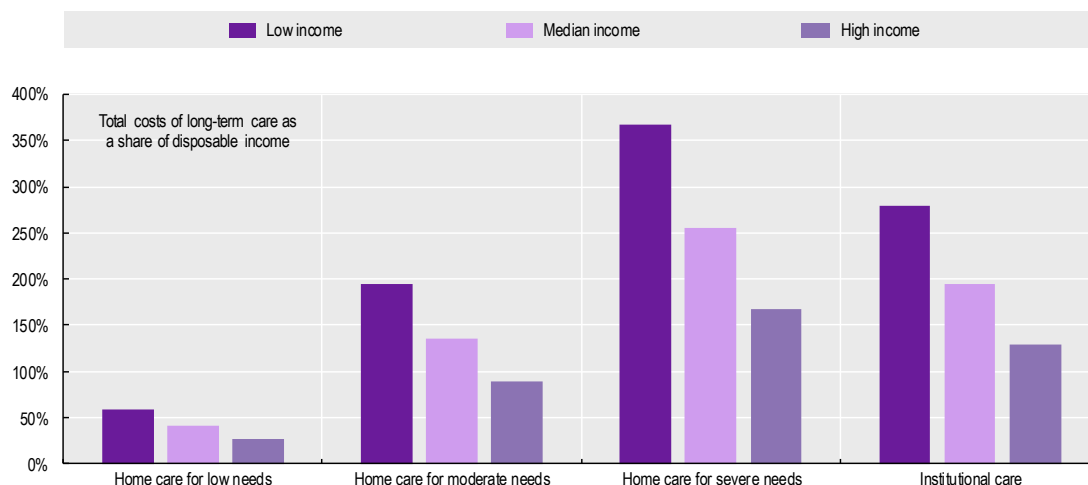


Senza protezione sociale i costi totali dell'assistenza a lungo termine sono molto elevati

Con il raddoppiamento della quota della popolazione di età superiore agli 80 anni previsto nell'area OCSE entro il 2050, un numero crescente di persone anziane avrà difficoltà a svolgere le attività quotidiane. L'assistenza a lungo termine (LTC; vedi Box 1 per la definizione) diventerà sempre più importante dato l'invecchiamento della popolazione. Gli anziani ricevono aiuti per la LTC dalla loro famiglia o da altri assistenti informali, così come dai servizi formali di assistenza professionale. Laddove le persone anziane che incontrano difficoltà nell'espletamento delle attività quotidiane non hanno accesso o non possono permettersi un'assistenza di tipo formale, e nemmeno le loro famiglie e amici possono sostenerli, le esigenze di LTC non saranno soddisfatte.

In 26 paesi e aree subnazionali (d'ora in poi giurisdizioni) OCSE e dell'Unione Europea (UE), i costi totali dichiarati di LTC rappresentano da metà a cinque volte il reddito mediano disponibile degli individui in età pensionabile o più anziani (cfr. Figura 1). Anche solo per 6,5 ore di assistenza alla settimana per persone con esigenze ridotte, i costi totali dei servizi di LTC a domicilio rappresenterebbero più della metà del reddito disponibile di una persona anziana con reddito basso. Senza protezione sociale la maggior parte degli anziani non sarebbe in grado di permettersi la LTC, a meno che non abbia dei risparmi da cui attingere.

Figura 1. Costi totali della LTC come quota del reddito disponibile degli over 65, in diversi contesti e per diversi livelli di esigenze, in media tra 26 giurisdizioni dell'OCSE e dell'UE



Nota: Le barre mostrano le medie di 26 giurisdizioni dell'OCSE e dell'UE. Il reddito basso si riferisce al limite superiore del 20esimo percentile e il reddito alto al limite superiore dell'80esimo percentile. I bisogni bassi, moderati e gravi corrispondono rispettivamente a 6,5, 22,5 e 41,25 ore di assistenza alla settimana. I costi dell'assistenza istituzionale comprendono la fornitura di vitto e alloggio, quindi sono sovrastimati rispetto all'assistenza domiciliare. L'anno di riferimento è il 2016, ad eccezione del 2019 per i Paesi Bassi, il 2018 per Canada, Francia, Italia, Giappone, Lettonia, Lussemburgo, Stati Uniti, e del 2017 per Austria, Belgio, Corea, Finlandia, Lituania, Slovenia, Ungheria e Finlandia.

Fonte: Analisi OCSE basate sul questionario sulla protezione sociale per l'assistenza a lungo termine e sul [database OCSE sulla distribuzione del reddito](#).

Box 1. Definizione e metodologia dell'assistenza a lungo termine

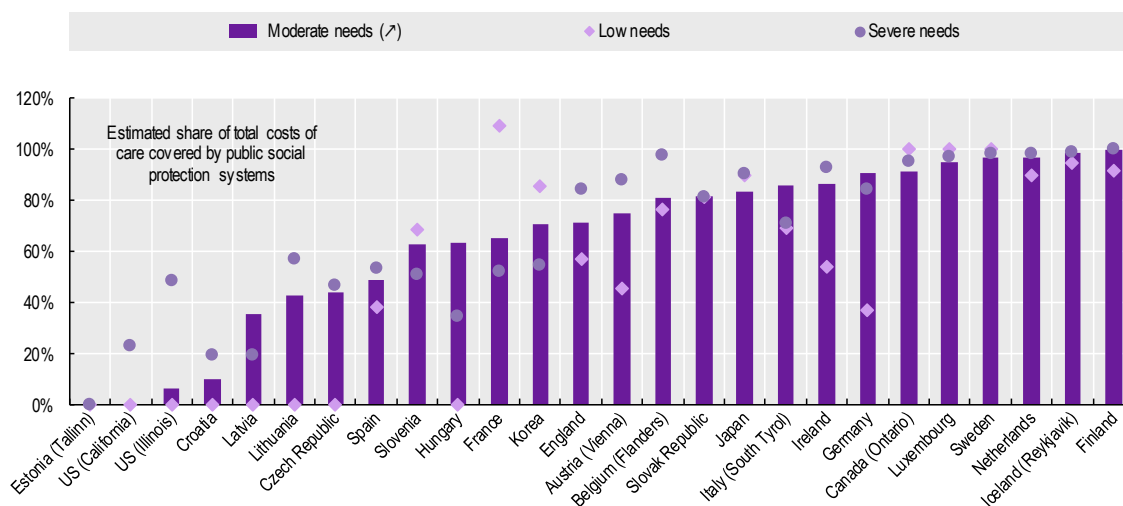
I servizi di assistenza a lungo termine (LTC) aiutano le persone a vivere nel modo più indipendente e sicuro possibile quando non possono più svolgere le attività quotidiane autonomamente. Ci si riferisce in particolare ai servizi che le persone richiedono per soddisfare tre tipi di esigenze. In primo luogo le attività della vita quotidiana (ADL) comprendono un insieme di attività di cura personale, come lavarsi, vestirsi e andare in bagno. Una seconda tipologia riguarda le attività strumentali della vita quotidiana (IADL), ovvero i compiti il cui svolgimento permette di poter vivere in modo indipendente nella comunità. Essi comprendono la spesa, le pulizie e la preparazione del cibo. Terzo, oltre alle ADL e le IADL, alcune persone non sono in grado di mantenere l'attività sociale in modo indipendente (ad es. incontri con gli amici, andare al cinema, ecc.). Ciò può portare all'isolamento sociale, che può a sua volta condurre alla depressione e al deterioramento della salute fisica.

In assenza di una definizione standardizzata e accettata a livello internazionale di ciò che costituisce le esigenze di LTC, non è possibile effettuare confronti significativi tra i paesi e le aree subnazionali utilizzando dati amministrativi sui destinatari di LTC e sulle spese vive, in quanto le differenze in termini di ammissibilità ai servizi, portata e profondità degli stessi non saranno distinguibili. Per questo motivo è stata sviluppata una serie di otto casi tipici di esigenze di LTC per descrivere una persona anziana in termini di tipologia e gravità delle esigenze di LTC e dei servizi professionali di cui avrebbe bisogno. Questi casi tipici si basano sul numero di ore in cui vi è bisogno di aiuto per le ADL, le IADL e le attività sociali, e si estendono su diversi livelli di gravità dell'assistenza (bassa, moderata e grave) e su diversi modi in cui tali esigenze possono essere soddisfatti (assistenza professionale a domicilio, assistenza informale e assistenza istituzionale). Le esigenze basse, moderate e gravi corrispondono rispettivamente a 6,5, 22,5 e 41,25 ore di assistenza alla settimana. Sono state raccolte informazioni dai diversi paesi su quali sarebbero i costi totali per soddisfare i bisogni descritti nei casi tipici, sulle prestazioni e sui programmi di assistenza disponibili e sulle regole che determinano il livello di assistenza a seconda del reddito e del patrimonio della persona anziana. Il reddito basso si riferisce al limite superiore del 20esimo percentile e il reddito alto al limite superiore dell'80esimo percentile.

Il sostegno pubblico è maggiore per le persone con esigenze più elevate e reddito più basso

Nella maggior parte dei sistemi di LTC in tutta l'area OCSE, i sistemi pubblici di protezione sociale coprirebbero oltre il 60% dei costi totali dei servizi di LTC per le persone con esigenze moderate – che richiedono 22,5 ore di assistenza alla settimana (vedi Figura 2). Il grado di sostegno pubblico sarebbe superiore al 90% dei costi totali di LTC in sei giurisdizioni e inferiore al 50% in altre sei giurisdizioni. In Europa settentrionale – Finlandia, Islanda (Reykjavik), Paesi Bassi e Svezia – e in Lussemburgo, i sistemi pubblici di protezione sociale coprirebbero quasi interamente i costi totali dell'assistenza domiciliare. Le quote dei costi totali dell'assistenza che sarebbero coperti dai sistemi pubblici di protezione sociale dell'area OCSE/UE per i beneficiari con gravi esigenze di assistenza – che richiedono 41,25 ore di assistenza alla settimana – sono più elevate per l'assistenza istituzionale che per l'assistenza a domicilio in quasi tutte le giurisdizioni analizzate.

Figura 2. Quote dei costi totali di LTC che sarebbero coperti dai sistemi pubblici di protezione sociale per i beneficiari di assistenza che guadagnano un reddito mediano e non hanno un patrimonio netto, per livello di gravità



Nota: Esigenze basse, moderate e gravi corrispondono rispettivamente a 6,5, 22,5 e 41,25 ore di assistenza alla settimana. L'anno di riferimento è il 2016, a eccezione del 2019 per i Paesi Bassi, il 2018 per Canada, Francia, Italia, Giappone, Lettonia, Lussemburgo, Stati Uniti, e del 2017 per Austria, Belgio, Corea, Finlandia, Lituania, Slovenia, Ungheria e Finlandia.

Fonte: Analisi OCSE basate sul questionario OCSE sulla protezione sociale per l'assistenza a lungo termine, sulla [banca dati OCSE sulla distribuzione del reddito](#) e sulla [banca dati OCSE sulla distribuzione del patrimonio](#).

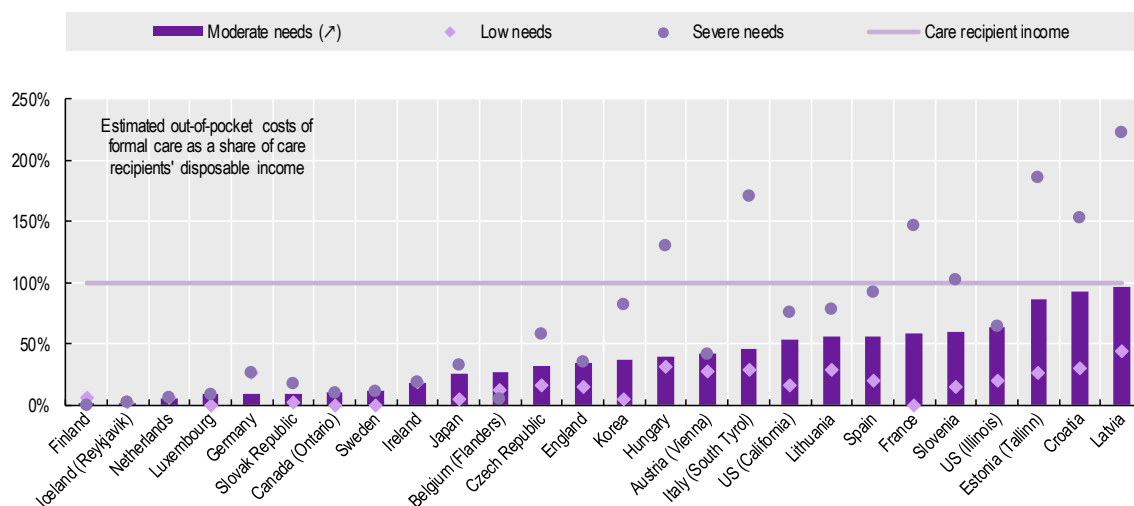
I sistemi pubblici di protezione sociale in tutta l'OCSE e l'UE forniscono un maggiore sostegno alle persone anziane con esigenze maggiori di LTC e redditi più bassi, e un sostegno meno generoso per coloro che dispongono di un patrimonio netto. A Tallinn (in Estonia) e in Croazia la quota dei costi per l'assistenza domiciliare a carico della protezione sociale pubblica sarebbe quasi pari a zero per le persone con esigenze ridotte e un reddito mediano. Nei due terzi delle giurisdizioni, la quota di copertura dei costi totali di assistenza per le persone anziane a basso reddito è tra i 10 e i 75 punti percentuali superiore a quella ricevuta dalle persone anziane a reddito elevato. Le differenze nella copertura dei costi totali dell'assistenza domiciliare tra i beneficiari con il reddito più basso e quelli con il reddito più alto sono più significative in Estonia (Tallinn), Spagna, Inghilterra e negli stati dell'Illinois e California negli Stati Uniti. Diversamente, Finlandia, Islanda (Reykjavik), Paesi Bassi, Svezia e Lussemburgo hanno una copertura finanziaria quasi uniforme per l'assistenza domiciliare, ossia indipendente dal reddito, tale da coprire quasi per intero i costi totali dell'assistenza. In 11 giurisdizioni, il sostegno pubblico per le persone anziane con bisogni moderati e ricchezza netta coprirebbe una quota inferiore al totale dei costi per l'assistenza domiciliare.

Anche con il sostegno pubblico i costi vivi possono essere elevati rispetto ai redditi

I costi vivi (la quota dei costi totali di LTC che viene lasciata a carico delle persone anziane, dopo aver sottratto il sostegno pubblico) possono essere molto elevati se confrontati con i redditi disponibili, soprattutto per le persone anziane con esigenze gravi che ricevono assistenza domiciliare (vedi Figura 3). In sette giurisdizioni le persone anziane con esigenze gravi che ricevono assistenza a domicilio dovrebbero affrontare costi superiori al reddito mediano degli anziani. In Repubblica Ceca, Corea, Lituania, Spagna, nell'Illinois e in California (Stati Uniti) i costi per l'assistenza domiciliare rappresenterebbero più della metà

del reddito mediano di una persona anziana che vive a casa propria. Gli alti esborsi di tasca propria possono mettere le persone anziane che vivono in casa a rischio di povertà, le quali devono anche far fronte alle spese di base come l'elettricità. Al contrario i costi vivi per l'assistenza istituzionale sarebbero elevati solo in Repubblica Ceca, a Tallinn (Estonia), nell'Illinois e in California (Stati Uniti).

Figura 3. Costi a carico dei beneficiari di assistenza domiciliare come quota del reddito dopo il sostegno pubblico, per i beneficiari di assistenza che percepiscono un reddito mediano e non dispongono di un patrimonio netto, per livello di gravità



Nota: Esigenze basse, moderate e gravi corrispondono rispettivamente a 6,5, 22,5 e 41,25 ore di assistenza alla settimana.

L'anno di riferimento è il 2016, a eccezione del 2019 per i Paesi Bassi, il 2018 per Canada, Francia, Italia, Giappone, Lettonia, Lussemburgo, Stati Uniti, e del 2017 per Austria, Belgio, Corea, Finlandia, Lituania, Slovenia, Ungheria e Finlandia.

Fonte: Analisi OCSE basate sul questionario OCSE sulla protezione sociale per l'assistenza a lungo termine, sulla [banca dati OCSE sulla distribuzione del reddito](#) e sulla [banca dati OCSE sulla distribuzione del patrimonio](#).

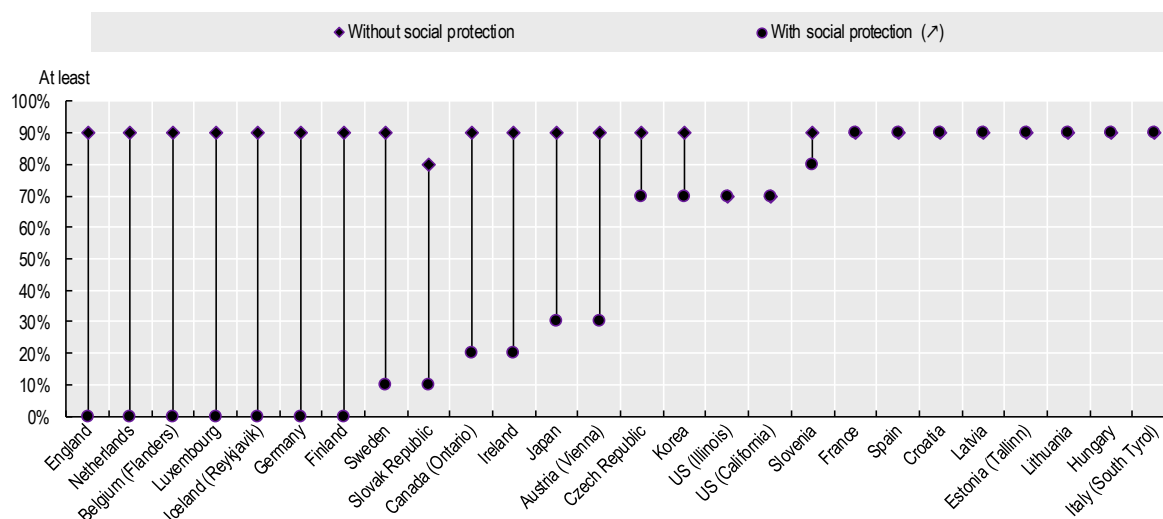
Anche le persone anziane con esigenze moderate a basso reddito si troverebbero a dover affrontare costi elevati. In due giurisdizioni le persone anziane a basso reddito si troverebbero a dover affrontare esborsi diretti per esigenze moderate che superano il loro reddito, mentre in altre cinque giurisdizioni tali costi rappresenterebbero più della metà del loro reddito. In dieci giurisdizioni le persone anziane con un patrimonio netto elevato dovrebbero sostenere spese vive per l'assistenza istituzionale superiori al loro reddito, in quanto ci si aspetta che utilizzino il loro patrimonio per pagare l'assistenza. Mentre molte giurisdizioni dispongono di reti di sicurezza per proteggere gli anziani dalla povertà, queste reti di sicurezza non sono efficaci ovunque. Tredici paesi fissano soglie di reddito al di sotto delle quali i beneficiari di assistenza hanno diritto a un maggiore sostegno pubblico, eppure queste soglie sono spesso fissate molto al di sotto delle linee di povertà relativa del reddito (50% del reddito disponibile mediano nazionale equivalente, dopo i trasferimenti sociali) in 10 paesi.

L'assistenza sociale pubblica riduce il rischio di povertà associato ai costi vivi di LTC, ma non sempre in misura sufficiente

Se non fosse per l'assistenza sociale pubblica per la LTC, la maggior parte degli anziani delle giurisdizioni OCSE e UE analizzate non sarebbe in grado di pagare i costi vivi di assistenza attingendo al solo reddito personale senza risultare a rischio di povertà. La Figura 4 mostra la percentuale di persone anziane che si troverebbero in una situazione di povertà relativa dopo aver pagato i costi vivi di assistenza per le cure

associate a esigenze gravi di LTC a domicilio, con e senza protezione sociale pubblica. Ovunque tranne che nella Repubblica Slovacca, in Illinois e California (Stati Uniti), oltre il 90% degli anziani sarebbe spinto in una condizione di povertà relativa del reddito dopo aver sostenuto i costi di assistenza domiciliare per esigenze gravi, se non fosse per la protezione sociale. I costi vivi sono così significativi che solo il 10% degli anziani più ricchi potrebbe permettersi senza scendere al di sotto delle soglie di rischio di povertà.

Figura 4. Percentuale della popolazione anziana che si troverebbe in una situazione di povertà relativa di reddito dopo aver pagato le spese vive per l'assistenza domiciliare per gravi necessità



Nota: I beneficiari di assistenza non hanno un patrimonio netto totale (lo scenario più favorevole nelle giurisdizioni che applicano esami patrimoniali). I decili di reddito derivano dai redditi di tutte le persone in età pensionabile o più anziane, indipendentemente dal fatto che abbiano o meno esigenze di LTC. Le esigenze gravi corrispondono a 41,25 ore di assistenza alla settimana. Le persone sono identificate come in condizioni di povertà relativa se il loro reddito disponibile equivalente è inferiore al 50% del reddito disponibile mediano nazionale equivalente dopo che sono stati presi in considerazione i trasferimenti sociali. L'anno di riferimento è il 2016, a eccezione del 2019 per i Paesi Bassi, il 2018 per Canada, Francia, Italia, Giappone, Lettonia, Lussemburgo, Stati Uniti, e del 2017 per Austria, Belgio, Corea, Finlandia, Lituania, Slovenia, Ungheria e Finlandia.

Fonte: Analisi OCSE basate sul questionario OCSE sulla protezione sociale per l'assistenza a lungo termine, sulla [banca dati OCSE sulla distribuzione del reddito](#) e sulla [banca dati OCSE sulla distribuzione del patrimonio](#).

La protezione sociale pubblica riduce i rischi di povertà in 16 giurisdizioni (in modo molto significativo nella maggior parte dei casi), ma non in altre 10 giurisdizioni in cui non vi sono cambiamenti nei rischi di povertà. Se da un lato è chiaro che la protezione sociale è essenziale per garantire l'accessibilità economica dell'assistenza domiciliare per necessità gravi, in queste 10 giurisdizioni il sostegno pubblico non ridurrebbe il rischio di povertà relativa del reddito associato ai costi dell'assistenza. In 13 paesi e aree subnazionali, almeno il 70% degli anziani si troverebbe in una situazione di povertà relativa reddituale dopo aver affrontato i costi per l'assistenza domiciliare per esigenze necessità, anche ricevendo il sostegno pubblico.

In molte giurisdizioni, anche al netto della protezione sociale, il rischio di povertà è ancora più alto per chi ha bisogno di LTC rispetto alla popolazione anziana in generale. In 19 giurisdizioni il sostegno pubblico all'assistenza domiciliare per esigenze gravi non è sufficiente a ridurre il rischio di povertà ai livelli delle persone che non hanno bisogno di LTC. Al contrario, il sostegno pubblico per l'assistenza istituzionale riduce completamente i rischi di povertà associati alle esigenze di LTC in tutti i paesi tranne che in Repubblica Ceca. Nei paesi OCSE e negli Stati membri dell'UE in cui la spesa pubblica totale complessiva per la LTC è più elevata, gli anziani tendono ad incorrere in un rischio stimato di povertà più basso dopo aver sviluppato esigenze di LTC e aver ricevuto un sostegno pubblico.

Contatti

Tiago Cravo Oliveira Hashiguchi - Analista di politiche sanitarie

✉ tiago.cravooliveirahashiguchi@oecd.org

☎ +33 1 45 24 15 81

Ana Llana-Nozal - Responsabile LTC

✉ ana.llananozal@oecd.org

☎ +33 1 45 24 85 27

🐦 [@OECD_Social](https://twitter.com/OECD_Social)

<https://www.oecd.org/health/long-term-care.htm>

Il rapporto integrale è disponibile al seguente indirizzo

<https://doi.org/10.1787/2592f06e-en>.

Questa traduzione è a cura del Centro OCSE di Trento. La riproduzione della presente sintesi è autorizzata sotto riserva della menzione del Copyright OCSE e del titolo della pubblicazione originale. Le sintesi sono traduzioni di stralci di pubblicazioni dell'OCSE i cui titoli originali sono in francese o in inglese. La pubblicazione integrale è la seguente:

Oliveira Hashiguchi, T. and A. Llana-Nozal (2020), "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 Papers*, No. 117, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2592f06e-en>.