

COMITATO PER
LA LEGISLAZIONE
IL CONTROLLO E
LA VALUTAZIONE

L'attuazione delle politiche regionali di sostegno all'attività di assistenza familiare (L. R. n. 24/2004)

MissioneValutativa n. 1/2006

Consiglieri incaricati:
Annamaria Menosso
Piero Camber

Febbraio 2008

Questa nota documenta i passaggi fondamentali del processo di attuazione della legge regionale 25 ottobre 2004, n. 24, dal titolo "Interventi per la qualificazione e il sostegno dell'attività di assistenza familiare". Le informazioni contenute in questo documento sono perlopiù tratte da relazioni trasmesse dagli uffici di Giunta responsabili dell'applicazione della legge e dai principali documenti amministrativi prodotti dall'amministrazione regionale e dai soggetti coinvolti nell'implementazione delle politiche locali di assistenza familiare.

In evidenza

Sommario:

1. I problemi legati all'assistenza familiare	2
2. Un'attuazione piuttosto complicata	3
3. Un sostegno alle famiglie che necessitano di assistenza familiare	4
4. L'incontro fra domanda e offerta di lavoro	10
5. La qualificazione professionale	11
6. La prosecuzione della politica regionale	12
7. Conclusione dei Consiglieri incaricati	12

■ La legge 24/2004 nasce in risposta ad alcuni problemi legati al crescente bisogno di assistenza da parte di famiglie che hanno un parente disabile a carico.

■ La legge opera principalmente su tre fronti: 1) la riduzione degli oneri finanziari per quei soggetti che ricorrono ad assistenti familiari (cosiddette "badanti"), mediante erogazione di un contributo economico; 2) l'incontro tra domanda e offerta di lavoro - attività che, con la precedente, ha il fine di incentivare la regolarizzazione dei contratti di lavoro; 3) la qualificazione professionale delle "badanti".

■ L'attuazione della legge ha subito alcuni momenti d'impasse, anche a causa di rivisitazioni normative, che hanno portato nel marzo del 2006 all'approvazione della legge istitutiva del *Fondo per l'Autonomia Possibile* (FAP).

■ Per quanto riguarda la domanda di contributo si registra nel primo periodo di applicazione della legge una scarsa partecipazione delle famiglie. Le famiglie che hanno presentato domanda nel 2006 sono 494; di queste 453 (91%) ha ricevuto il contributo. Nell'82% dei casi

si è trattato di contributi erogati per la stipula di contratti *part-time*

■ La scarsa partecipazione ha determinato anche uno scarso utilizzo delle risorse disponibili: meno del 50% degli stanziamenti (pari nel primo periodo a 1.200.000 euro).

■ Con l'istituzione del FAP sono cambiate sia le regole di allocazione delle risorse, sia le entità dei contributi (da 130 mensili a 200 euro mensili per un contratto *full time*), sia le condizioni di accesso (si è elevata la soglia di reddito ISEE che dà diritto al contributo). Nonostante queste modifiche sembra che nel 2007 il numero di famiglie beneficiarie sia rimasto basso, sotto le 500 unità.

■ L'attività mirata all'incontro tra domanda e offerta di lavoro di assistenza familiare sembra aver dato risultati positivi. Dall'apertura degli sportelli sono stati stipulati 2640 contratti di lavoro (1065 negli ultimi 6 mesi del 2007).

■ Per migliorare la qualificazione professionale degli assistenti familiari, nel corso del 2007 sono stati finanziati 16 corsi di formazione che hanno visto la partecipazione di 267 allievi.

1. I problemi legati all'assistenza familiare

Il progressivo aumento della richiesta di servizi di assistenza e di cura per anziani non autosufficienti è un fenomeno particolarmente evidente in Friuli Venezia Giulia, in quanto è legato alla presenza nella popolazione regionale di una quota di ultrasessantacinquenni fra le più alte d'Italia.

Secondo i dati Istat riferiti al 1 gennaio del 2007, l'incidenza della popolazione con più di 65 anni è del 22,9% (circa 277 mila individui), contro una media nazionale del 19,9%. A ciò si aggiunge il fatto che molti tra gli anziani residenti nel territorio regionale presentano forme di disabilità più o meno gravi: secondo stime recenti⁽¹⁾, questo numero è superiore a 50.000 individui.

A fronte di tale situazione l'offerta di servizi di cura e accompagnamento da parte di strutture organizzate appare insufficiente o troppo costosa e sono ormai molte le famiglie che vedono nell'assistenza a domicilio svolta da personale privato l'unica soluzione percorribile.

La missione valutativa avente per oggetto l'attuazione delle politiche promosse dalla legge regionale n. 24/2004 è stata approvata dal Comitato per la Legislazione, il Controllo e la Valutazione, il 7 marzo 2006. L'incarico di presiedere lo svolgimento della missione valutativa, e di riferirne i risultati al Comitato, è stato affidato ai Consiglieri regionali, Piero Camber e Annamaria Menosso, in base all'art. 41, comma 5, del Regolamento interno del Consiglio regionale.

IL RICORSO ALLE "BADANTI"

Cresce così una domanda di assistenza molto flessibile e capace di rispondere alle seguenti esigenze: a) *lunghi orari di lavoro*; b) *scarsa specializzazione*, con compiti che necessariamente vanno dallo svolgimento delle faccende domestiche fino all'accudimento dell'assistito; c) *costi bassi*.

Per soddisfare queste esigenze è nato

un mercato di lavoro sommerso, in cui spesso sono donne immigrate, senza permesso di soggiorno, che offrono questo tipo di collaborazione. Si tratta delle cosiddette "badanti": persone molte volte disposte a lavorare senza un regolare contratto di lavoro e che accettano di vivere nella casa della persona anziana in modo tale da prestarle assistenza durante tutta la giornata, senza interruzione.

GLI OBIETTIVI DELLA LEGGE 24/2004

Alla base dell'intervento legislativo del 2004 vi sono tre motivazioni principali. In primo luogo, la Regione con l'approvazione di questa legge intendeva alleggerire l'**onere finanziario** sopportato dalle famiglie con un parente non autosufficiente a carico. Secondo alcune stime⁽²⁾, lo stipendio mensile di una badante regolare che lavora a tempo pieno si aggira, in media, intorno agli 800/900 euro: una cifra che, sebbene assai inferiore alla normale retta di una casa di riposo⁽³⁾, appare sicuramente molto impegnativa - a volte proibitiva - per una famiglia di reddito medio-basso.

In secondo luogo, si intendeva sanare la **condizione di irregolarità** di molte badanti. Sia abbassando i costi della regolarizzazione, grazie ai contributi in denaro erogati direttamente alle famiglie; sia promuovendo l'incontro fra domanda e offerta di lavoro, attraverso l'organizzazione di canali di informazione e reclutamento in grado di favorire la nascita di rapporti di lavoro regolare.

Infine, il terzo obiettivo consisteva nel qualificare professionalmente le persone che svolgono mansioni di cura e assistenza, riconoscendo loro la possibilità di ottenere una formazione specifica e migliorando nel contempo la qualità delle prestazioni assistenziali che erogano presso le famiglie.

2. Un'attuazione piuttosto complicata

Fin dalle fasi iniziali, l'applicazione della legge n. 24/2004 si è rilevata piuttosto complicata; in particolare perché la stessa normativa regionale, già durante il primo anno e mezzo di vita, è stata oggetto di interventi di modifica. Fino a giungere, con l'approvazione della Legge Finanziaria per il 2006, ad un drastico cambiamento che ha imposto il trasferimento delle risorse della legge 24 al *Fondo per l'Autonomia Possibile* (FAP), un fondo unico creato per finanziare tutte le misure in favore di anziani e disabili.

D'altra parte, lo stesso testo di legge all'articolo 1 prevedeva che l'attuazione delle politiche regionali per il sostegno all'assistenza familiare avvenisse *"nelle more dell'approvazione della disciplina generale del sistema integrato di interventi e servizi sociali"*. Ovvero, in attesa che la Regione approvasse una legge di settore

in applicazione della Legge n. 328/2000, come è poi avvenuto con l'emanazione della legge regionale del 31 marzo 2006, n. 6, dal titolo *"Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale"*.

Tale intervento legislativo ha così reso definitivo l'accorpamento delle misure previste nella legge n. 24/2004 con quelle afferenti al *Fondo per l'Autonomia Possibile* (FAP). Ciò ha reso necessario la predisposizione da parte della Giunta, nel 2007, di un nuovo Regolamento applicativo che andasse a sostituire la disciplina del 2005.

Nel frattempo, durante tutto il 2006, i soggetti gestori nei diversi ambiti territoriali avevano il compito di realizzare gli interventi previsti sulla base del vecchio Regolamento; in particolare, come vedremo nel prossimo paragrafo, di ero-

Tav. 1 - Il percorso d'attuazione fino a dicembre 2007

Le principali fasi della politica regionale di sostegno all'assistenza familiare

- | | |
|--------------------------------|--|
| ■ Settembre 2005 | <i>La Giunta stabilisce le condizioni di accessibilità al contributo per l'assunzione delle "badanti" e l'importo del contributo stesso spettante alle famiglie.</i> |
| ■ Novembre 2005 | <i>Vengono assegnate le risorse disponibili per i contributi fra i soggetti gestori dei servizi sociali dei diversi ambiti territoriali della regione: complessivamente 1.200.000 euro.</i> |
| ■ Gennaio 2006 | <i>Legge finanziaria 2006 istituisce in via sperimentale il Fondo per l'Autonomia Possibile (FAP) dal quale si attingono risorse anche per i contributi per l'assunzione di badanti. Il fondo ha una dotazione di 30 milioni di euro per il triennio 2006-2008.</i> |
| ■ Febbraio - marzo 2006 | <i>Scadono i termini dei bandi per l'erogazione dei contributi alle famiglie.</i> |
| ■ Marzo 2006 | <i>Viene approvata la L.R. n. 6/2006 che conferma l'istituzione del FAP e indica come priorità degli interventi finanziati dal fondo il sostegno all'assistenza domiciliare.</i> |
| ■ Febbraio 2007 | <i>Il regolamento di attuazione del FAP modifica le condizioni di accessibilità al contributo e le modalità di richiesta.</i> |
| ■ Agosto 2007 | <i>Vengono stabiliti i criteri di riparto del FAP fra ambiti territoriali e per la definizione delle quote risorse per ogni misura di aiuto del FAP.</i> |

gare contributi diretti alle famiglie alle prese con la necessità di curare un paziente non autosufficiente. L'attività è poi proseguita nel 2007, in un sistema di transizione dalla vecchia alla nuova disciplina.

Nelle pagine seguenti, sulla base delle informazioni raccolte nel corso del monitoraggio predisposto dalla Giunta regionale, sono descritti i primi risultati ottenuti grazie alle attività promosse

dalla legge 24, dalla sua approvazione ad oggi. Nel farlo si tengono distinte le tre linee di attività: 1) l'**erogazione di contributi finanziari** a sostegno delle famiglie che intendono avvalersi di servizi di assistenza e cura per parenti non autosufficienti; 2) la **promozione dell'incontro fra domanda e offerta di lavoro** nel campo dell'assistenza domiciliare; 3) la **qualificazione professionale** degli addetti all'assistenza familiare.

3. Il sostegno economico alle famiglie che necessitano di assistenza familiare

In base alla legge 24 la Regione eroga contributi finanziari alle famiglie più bisognose che intendono avvalersi di servizi di assistenza familiare per un loro anziano (o disabile) non autosufficiente, a fronte dell'impegno ad assumere una badante con regolare contratto di lavoro. Questo tipo di intervento ha una duplice finalità: da un lato offre un aiuto concreto per le famiglie a più basso reddito che non possono permettersi di ricorrere a case di cura private. Dall'altro, rappresenta un incentivo per indurre le famiglie ad assumere le "badanti" con contratti di lavoro regolari. I fattori che condizionano la probabilità di successo della politica regionale sono quindi due: (1) *l'entità dell'aiuto concesso* (2) *i requisiti di ammissione al beneficio per le famiglie*.

Per il primo periodo di applicazione della legge - fino a febbraio 2007, data di approvazione del Regolamento della legge n. 6/2006 - la Giunta regionale ha definito con propria delibera (DGR 2149 del 5 settembre 2005) i requisiti di ammissione agli aiuti: in base alla delibera possono richiedere il contributo le famiglie che impieghino una badante con un regolare contratto di lavoro subordinato per servizi di assistenza familiare, per un minimo di 25 ore settimanali e che

abbiano un reddito familiare secondo i parametri ISEE (si veda tav. 2), non superiore a 21.500 euro. Ulteriore requisito richiesto è la partecipazione delle badanti regolarizzate a corsi di formazione specifici organizzati dalla Regione.

L'importo del contributo che le famiglie possono ricevere può essere di 100 o 130 euro mensili a seconda che il contratto di lavoro preveda un impegno per le badanti a tempo parziale (fra le 25 e le 40 ore settimanali) oppure a tempo pieno (superiore alle 40 ore settimanali).

Le risorse rese disponibili per l'anno 2005 per i contributi alle famiglie sono state pari a 1.200.000 euro ripartite fra i 19 ambiti territoriali nei quali sono raggruppati i comuni della Regione, in proporzione alla numerosità di anziani ultra65enni che vi risiedono. Nell'ipotesi quindi di contributo massimo (130 euro per 12 mesi), la cifra stanziata avrebbe permesso di offrire un contributo a circa 770 famiglie.

Quali sono state le modalità di assegnazione dei contributi alle famiglie e quali gli esiti in termini di domande presentate e accolte?

Secondo quanto stabilito dalla legge sono gli enti gestori dei servizi sociali (ASL o Comuni) di ciascun ambito terri-

toriale ad occuparsi dell'erogazione dei contributi. Tali enti hanno definito autonomamente le modalità di assegnazione dei contributi (come indicato in tav. 3): in alcuni casi attraverso uno o più bandi di concorso; in altri tramite una procedura a sportello che, a differenza del bando, non prevede una scadenza predeterminata, ma consente alla famiglia di richiedere l'assegnazione del contributo in qualunque momento, fino ad esaurimento delle risorse disponibili.

Anche per quanto riguarda la definizione dei requisiti di accessibilità al contributo per le famiglie che intendono assumere una badante i diversi ambiti territoriali hanno deciso in modo diverso: nella maggior parte dei casi è stato stabilito di rendere maggiormente stringente il requisito di non autosufficienza dell'anziano o disabile assistito fissando una soglia minima di punteggio BINA (*Breve Indice di Non Autosufficienza* - un indicatore del grado di non autosufficienza della persona attestato dal medico di famiglia). La soglia di punteggio che discrimina l'idoneità a ricevere il contributo differisce poi fra i vari ambiti: ad esempio nel Comune di Trieste la soglia viene fissata a 400 punti BINA, in quello di Udine a 220. Negli ambiti territoriali del Pordenonese, anziché l'attestazione di un punteggio BINA, viene richiesto il requisito di invalidità al 100%, o il diritto a percepire l'indennità di accompagnamento, anziché l'attestazione di un punteggio BINA.

In alcuni ambiti si è scelto inoltre di assegnare i contributi in base a una graduatoria che tenesse conto della gravità della non autosufficienza dell'assistito o della condizione reddituale (ad esempio, nell'ambito di Gorizia).

Il numero di domande presentate

In quasi tutti gli ambiti territoriali le famiglie hanno presentato domanda di

Tav. 2 - La stima della condizione economica di una famiglia

La stima della condizione economica di un nucleo familiare viene ottenuta considerando la situazione reddituale e patrimoniale della famiglia, nonché la presenza di componenti deboli o svantaggiati all'interno del nucleo (D. Lgs. n. 109/98).

Le misure utilizzate per ottenere tale stima sono due:

1. **l'indicatore della situazione economica (I.S.E.)**, calcolato come somma dei redditi del nucleo familiare, a cui viene aggiunto il 20% del patrimonio mobiliare (titoli, conti correnti, buoni postali, azioni, ecc.) e immobiliare (fabbricati, terreni edificabili o agricoli, ecc.) della famiglia;
2. **l'indicatore della situazione economica equivalente (I.S.E.E.)**, ottenuto dal rapporto tra l'I.S.E. e il numero dei componenti del nucleo familiare in base ad una scala di equivalenza, stabilita per legge, che pesa diversamente la presenza nella famiglia di situazioni particolari (assenza di uno dei due coniugi, presenza di minori o di soggetti con handicap o invalidità maggiore del 66%) e tiene conto delle economie di scala che favoriscono le famiglie più grandi.

contributo. Gli unici ambiti senza alcuna domanda sono Muggia e Duino Aurisina.

Il numero di domande presentate nel primo periodo di applicazione della legge - fino a dicembre 2006 - è complessivamente piuttosto basso: si contano in totale **494 richieste di contributo**.

Se si confronta questo numero con la stima⁽¹⁾ di anziani ultrasessantacinquenni residenti in regione, che presenta qualche problema di disabilità - pari a 50.000 individui - è facile accorgersi come la politica abbia stimolato la partecipazione di una percentuale assai ridotta (1%) dei beneficiari potenziali.

Anche se si confronta il numero di famiglie richiedenti con il numero di famiglie che era possibile raggiungere, sulla base delle risorse disponibili - nell'ipotesi di offrire a tutte il contributo massimo - (770 famiglie) si nota un certo divario: con gli stanziamenti del 2005 sarebbe stato possibile elargire il contributo ad almeno altre 276 famiglie.

Qualcosa dunque sembra non aver funzionato nella prima attuazione della legge sul lato della partecipazione dei possibili beneficiari. Le ragioni più plausibili della scarsa partecipazione sono quattro: 1) le famiglie in stato di bisogno non sono state sufficientemente informa-

Tav. 3 - Distribuzione dei finanziamenti per ambito ed esito della selezione delle domande

Ambito	Pop. over 65*	Risorse**	Procedura	Pervenute	Accolte	% Accolte
Trieste	55.673	255.046	bandi	32	24	75%
Udine	32.525	149.002	bandi	102	94	92.2%
Pordenone	17.506	80.198	bandi	35	34	97.1%
Gorizia	16.444	75.332	bandi	17	13	76.5%
Monfalcone	15.571	71.333	bandi	17	17	100%
Sacile	11.403	52.239	bandi	28	27	96.4%
Maniago	11.356	52.024	bandi	33	30	90.9%
Latisana	11.276	51.657	bandi	24	21	87.5%
Cervignano del Friuli	11.038	50.567	bandi	27	25	92.6%
San Daniele	10.178	46.627	sportello	28	28	100%
Codroipo	10.170	46.590	sportello	26	26	100%
Cividale del Friuli	10.058	46.077	sportello	21	21	100%
Azzano Decimo	9.080	41.597	bandi	23	19	82.6%
Tarcento	8.965	41.070	sportello	31	30	96.8%
Tolmezzo	8.797	40.300	bandi	21	20	95.2%
Gemona	7.473	34.235	bandi	14	10	71.4%
S.Vito al Tagliamento	7.328	33.571	bandi	15	14	93.3%
Muggia	4.553	20.858	bandi	0	0	0
Duino-Aurisina	2.549	11.677	bandi	0	0	0
Totale	261.943	1.200.000		494	453	91%

Fonte: IRSES e Regione Friuli Venezia Giulia - * Dati al 31.12.2003 - **Cifre in euro

te della possibilità del contributo; 2) la procedura adottata per distribuire i contributi ha limitato la reale possibilità di partecipazione delle famiglie; 3) l'entità del contributo era troppo ridotto rispetto ai costi legati alla regolarizzazione del contratto di lavoro; 4) i requisiti relativi al reddito e alle condizioni di disabilità escludevano la maggior parte delle famiglie dalla possibilità di ottenere il contributo.

Secondo le opinioni degli operatori, riportate in una relazione⁽²⁾ dell'Istituto Regionale per gli Studi di Servizio Sociale (IRSES) pubblicata nel 2007, il problema era soprattutto legato a questi due ultimi punti (definizione dell'entità del contributo e dei requisiti di accesso).

A questo proposito occorre però osservare come l'ambito territoriale di Udine abbia registrato un numero di domande nettamente più elevato di tutti gli altri ambiti: 102 domande, pari a più del 20% del totale delle domande pre-

sentate in regione e circa il triplo delle domande presentate nell'ambito di Trieste. Come spiegare una simile differenza? Purtroppo le informazioni disponibili non permettono di dire granché.

Si potrebbe avanzare l'ipotesi che la rete dei familiari degli anziani residenti nel territorio intorno alla città di Udine sia più forte rispetto a quella presente nel resto della Regione. Ciò renderebbe più facile per gli anziani "partecipare" alla politica e sbrigare, con l'aiuto dei familiari, le pratiche relative alla richiesta di contributo. Tuttavia sarebbe piuttosto arduo sostenere che esistano differenze tali tra la "struttura sociale" di Udine e quella presente, ad esempio, nei comuni della stessa provincia, che siano capaci di spiegare la distanza riscontrata nel numero di domande ottenute. Così come non regge fino in fondo l'ipotesi di eventuali differenze nel reddito in grado di spiegare la bassa partecipazione avuta a Trieste, a Pordenone o a Gorizia.

La spiegazione più plausibile appare legata alla determinazione dei requisiti stabiliti per ottenere l'accesso al contributo. Laddove i requisiti sono stati più severi - ad esempio, con l'adozione di una soglia d'accesso nel punteggio BINA troppo elevata - le famiglie escluse dalla possibilità di richiedere il contributo sono in numero molto maggiore. Le scelte compiute ad Udine - ad esempio una soglia BINA poco elevata - hanno permesso di ottenere un numero maggiore di domande.

Il grado di soddisfazione della domanda

Le domande accolte sono 453, circa il 91% del totale. Tuttavia, la percentuale di domande accolte varia da ambito a ambito, fra il 71% e il 100% delle domande presentate - nei casi degli ambiti di competenza dei servizi sociali di S. Daniele, Codroipo, Cividale del Friuli e Monfalcone. In tre dei quattro ambiti che hanno registrato questo risultato è stata adottata una procedura a sportello per la selezione delle domande di contributo. Anche in un quarto caso dove la procedura di accoglimento delle domande adottata era a sportello, si è registrato il 97% di domande accolte rispetto alle richieste di contributo (ambito di Tarcento). Questo dato fa pensare che la modalità "sportello" renda più immediata la verifica del possesso dei requisiti di coloro che presentano domanda, in quanto essi possono chiedere chiarimenti e indicazioni agli addetti allo sportello presso i servizi sociali al momento della presentazione della domanda (e rinunciare nel caso non abbiano requisiti).

La quota di finanziamenti erogati

Con le informazioni disponibili non è possibile avere un preciso calcolo dei finanziamenti complessivamente erogati dai servizi sociali degli ambiti alle famiglie. E' però possibile compiere una sti-

ma, per quanto molto probabilmente approssimativa in eccesso. Secondo la relazione dell'IRSES⁽²⁾, soltanto il 18% dei contributi erogati ha dato luogo a contratti di lavoro *full time*. Nell'82% dei casi si è trattato di contributi erogati a fronte della stipula di contratti a tempo parziale. Questa informazione ci consente di tentare il calcolo delle risorse effettivamente spese.

Se si assume che ciascuna famiglia beneficiaria abbia ricevuto il contributo mensile per un anno intero, si può stimare che le risorse complessivamente erogate nei diversi ambiti ammontino - come massimo - a circa il 48% degli stanziamenti: cioè poco più di 580 mila euro a fronte dei 1.200.000 euro disponibili.

Il contributo incentiva la sottoscrizione di contratti di lavoro regolare?

Secondo le opinioni degli operatori dei servizi sociali, intervistati nel 2007 da IRSES⁽²⁾, il contributo finanziario offerto dalla Regione è troppo esiguo per indurre le famiglie a regolarizzare il contratto di lavoro con le famiglie. Un incentivo di 100/130 euro al mese serve a malapena a coprire la spesa dei contributi previdenziali e non abbassa in modo sostanziale il costo di assumere una badante. Molte famiglie temono di non essere in grado di gestire un rapporto di lavoro regolare e non desiderano assumersi la responsabilità di avere un dipendente fisso, che possa avanzare il rispetto di diritti contrattuali e sindacali. Il beneficio finanziario offerto dal contributo non compensa l'impegno e l'onere psicologico derivante dalla gestione del contratto.

A ciò si aggiunga che spesso le collaborazioni sono di breve durata per decisione delle stesse badanti; le famiglie sono dunque costrette ad un elevato *turn over*. Se il contributo regionale è legato alla stipula del contratto di lavoro - e

non al bisogno dell'assistito - la famiglia che si avvale del beneficio rischia di perderlo nel caso in cui la "badante" decida di cambiare lavoro. Rendendo così vana l'intera procedura.

Infine, alcuni intervistati hanno osservato che nelle aree di confine della regione, dove esiste tradizionalmente un mercato del lavoro transfrontaliero, l'interesse per la regolarizzazione dei rapporti è assai più basso rispetto al resto della regione.

In che modo la costituzione del FAP modifica gli interventi della legge 24?

Come già ricordato, la legge regionale 31 marzo 2006, n. 6 *Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale* istituisce il Fondo per l'Autonomia Possibile (FAP), che viene utilizzato anche per finanziare le politiche di sostegno all'assistenza familiare.

La quota di risorse del FAP destinate ai contributi per l'assunzione di ba-

danti non viene decisa più dalla Regione, ma è stabilita autonomamente da ogni ambito territoriale. Per l'anno 2007 le risorse per il FAP stanziare dalla Regione sono complessivamente 16 milioni di euro (si veda tav. 4).

La legge n. 6/2006 modifica anche le modalità con le quali richiedere il contributo per l'assistenza familiare: si passa dalle procedure di selezione pubblica (bandi o a sportelli) a un sistema che prevede la segnalazione spontanea da parte delle famiglie o dei soggetti bisognosi di assistenza ai servizi sociali del proprio ambito di riferimento. L'assegnazione del contributo (o di più contributi fra quelli cumulabili previsti dal FAP) viene poi stabilita sulla base di una valutazione dei bisogni complessivi dell'assistito da parte di un'equipe di personale medico-sanitario (*Unità di valutazione Distrettuale* - UVD) e la preparazione di un progetto personalizzato. L'idea è di agevolare il ricorso ai servizi sociali da parte delle famiglie in stato di bisogno semplificando la procedura di richiesta del contributo e di offrire attraverso interventi coordinati un'assistenza più puntuale.

Il regolamento per la gestione del FAP, approvato dalla Giunta nel febbraio 2007, introduce altre novità che riguardano le condizioni per beneficiare del contributo per l'aiuto familiare: la soglia che definisce l'ammissibilità all'aiuto in base alla condizione economica familiare viene alzata a 35.000 euro ISEE, così come viene elevato l'importo del contributo mensile. Per i contratti part-time di nuova stipula si potrà ricevere 120 euro al mese, per quelli full-time ben 200 euro (si veda tav. 5).

Le modifiche introdotte hanno lo scopo, da un lato, con l'innalzamento della soglia di reddito, di permettere ad un maggior numero di famiglie di ricevere il contributo; dall'altro, con la variazione

Tav. 4 - Ripartizione delle risorse per ambito

Ambito	Risorse* 2005	FAP* 2007
Duino-Aurisina	11.677	158.441
Trieste	255.046	3.098.643
Muggia	20.858	271.367
Gorizia	75.332	977.795
Monfalcone	71.333	945.027
Gemona	34.235	456.421
Tolmezzo	40.300	525.535
S. Daniele	46.627	621.272
Tarcento	41.070	546.055
Cividale del Friuli	46.077	650.230
Codroipo	46.590	638.514
Udine	149.002	1.998.577
Cervignano del Friuli	50.567	690.472
Latisana	51.657	710.907
Sacile	52.239	750.673
S.Vito al Tagliamento	33.571	472.152
Azzano Decimo	41.597	639.258
Maniago	52.024	691.997
Pordenone	80.198	1.156.663
Totale	1.200.000	16.000.000

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia

degli importi, di rendere l'incentivo più invitante.

Una scelta alternativa potrebbe consistere nel determinare l'importo dei contributi graduandone l'entità sulla base del reddito ISEE della famiglia; ciò eviterebbe il rischio di allocazioni poco efficienti o poco eque. Secondo l'attuale determinazione degli importi infatti la famiglia con un reddito ISEE di 21.500 euro percepisce lo stesso contributo di una famiglia che dispone di un reddito di 35.000 euro. Le famiglie con redditi più alti hanno però maggiori possibilità di stipulare un contratto regolare e dunque di ricevere l'aiuto della Regione.

Il numero dei casi presi in carico nel nuovo periodo d'attuazione

Negli ambiti territoriali si è deciso di prolungare l'erogazione dei contributi a quelle famiglie che risultavano assegnatarie in base a quanto previsto dalla legge 24. Nella tavola 6 è riportata la distribuzione dei casi presi in carico: nella prima colonna compare il numero di famiglie che hanno ricevuto il contributo nel 2006; nella seconda colonna i casi ancora attivi al 31/12/2006; nella terza colonna i casi attivi al 31/12/2007. Il passaggio dal vecchio al nuovo sistema di erogazione dei contributi ha reso incerto il numero di famiglie che ricevono l'assegno di assistenza familiare. Ai casi riportati nella terza colonna della tabella (237) dovrebbero infatti essere aggiunti altri 208 casi - secondo i dati del monitoraggio⁽³⁾ curato dalla Direzione Salute e Protezione Sociale della Giunta regionale e comunicati nel febbraio 2008 - che fanno riferimento alle nuove situazioni previste dal nuovo regolamento, nelle quali il contributo è dato sulla base di un progetto "personalizzato di vita indipendente".

In totale dunque il numero di famiglie che al 31 dicembre 2007 risultavano

Tav. 6 - I cambiamenti delle condizioni di accesso e degli importi

Condizioni per accesso al contributo		Importo del contributo
Disciplina (2005)	Reddito familiare ISEE inferiore a 21.500 €	100 € per contratto part-time 130 € per contratto full-time
Regolamento (2007)	Reddito familiare ISEE inferiore a 35.000 €	120 € per contratto part-time 200 € per contratto full-time

assegnatarie di contributo erano circa 445, quasi lo stesso numero registrato nel 2006.

Alcune criticità emerse nel passaggio alla gestione FAP

Il monitoraggio ha consentito anche di far emergere alcune criticità relative ai cambiamenti introdotti dalla disciplina che regola il FAP per quanto riguar-

Tav. 6 - Le famiglie che ricevono assistenza familiare

Ambito	Accolte nel 2006	In carico al 31.12.2006	In carico al 31.12.2007
Duino-Aurisina	0	0	1
Trieste	24	24	18
Muggia	0	0	0
Gorizia	13	n.d.	n.d.
Monfalcone	17	20	28
ASS n.3 "Alto Friuli" Gemona	10	10	7
ASS n.3 "Alto Friuli" Tolmezzo	20	20	8
ASS n.4 "Medio Friuli"	28	28	20
Tarcento	30	23	18
Cividale del Friuli	21	21	12
Codroipo	26	26	14
Udine	94	67	n.d.
Cervignano del Friuli	25	21	17
Latisana	21	20	18
Sacile	27	27	23
S.Vito al Tagliamento	14	10	10
Azzano Decimo	19	10	23
Maniago	30	24	20
Pordenone	34	34	n.d.
Totale	453	385	237*

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia (2008) - *da aggiungere 208 casi "personalizzati"

da l'assegnazione dei contributi per l'assistenza familiare.

Secondo quanto affermano gli operatori che gestiscono i servizi sociali, le nuove procedure rischiano di allungare i tempi di decisione per l'assegnazione dei contributi. In base al regolamento della legge 24, il riconoscimento del contributo per l'aiuto familiare si basava su un procedimento amministrativo volto ad attestare il possesso di requisiti formali di coloro che facevano richiesta di contributo. In seguito all'istituzione del FAP è invece prevista una valutazione più complessiva da parte dell'UVD che

coinvolge personale sanitario e amministrativo e che rischia di far ritardare il momento della decisione.

Inoltre continua a sussistere qualche perplessità sull'entità dell'incentivo: i servizi sociali di alcuni ambiti continuano a rilevare una scarsa disponibilità da parte delle famiglie che si avvalgono di assistenza familiare a regolarizzare la posizione delle badanti, nonostante l'opportunità di poter beneficiare di un contributo finanziario.

4. L'incontro fra domanda e offerta di lavoro

Una delle strategie d'intervento che la legge n. 24/2004 delinea è la promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro di assistenza familiare. Su questo fronte, già nel marzo 2005, prese il via un progetto sperimentale di Italia Lavoro in collaborazione con la Regione Friuli Venezia Giulia, le Caritas provinciali e il Patriarcato di Venezia. La sperimentazione è terminata nel marzo 2007. I positivi risultati raggiunti hanno indot-

to la Regione a proseguire l'attività con un apposito finanziamento del Fondo Sociale Europeo (380.000 euro).

Quali sono stati i risultati del progetto in termini di utenti serviti e contratti sottoscritti e come prosegue l'attività degli sportelli informativi?

Grazie a questa iniziativa sono stati attivati **9 sportelli informativi** diffusi sul territorio regionale: 3 in provincia di Udine, 3 in provincia di Pordenone, 2 in

provincia di Gorizia e 1 a Trieste, collocati all'interno dei Centri per l'Impiego provinciali. Lo scopo è facilitare il reclutamento delle badanti, che normalmente avviene in modo informale, e favorire il loro impiego in condizioni di regolarità.

L'attività degli sportelli è rivolta sia alle badanti che alle famiglie che cercano una collaborazione per l'assistenza domiciliare e si propone di of-

Tav. 7 - L'attività degli sportelli per l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro*

Sportelli		Assiste. familiari	Famiglie	Totale	Assistenti per famiglia	Contratti stipulati	% Contratti su famiglie
Udine	UD	2.288	1.281	3.569	1,79	631	49%
Tolmezzo							
Latisana							
Pordenone	PN	2.022	1.299	3.321	1,56	530	41%
Maniago							
S. Vito							
Gorizia	GO	620	258	878	2,4	208	81%
Monfalcone							
Trieste	TS	647	234	881	2,76	216	92%
REGIONE		5.577	3.072	8.649	1,82	1.585	52%

Fonte: Regione Friuli Venezia Giulia (2007) - *da inizio attività fino al 30 giugno 2007

fruire informazioni di tipo legale e fiscale e di dare assistenza nel disbrigo delle pratiche in vista della stipula di un contratto di lavoro. L'esito più favorevole del servizio offerto dagli sportelli è la conclusione di un contratto di lavoro tra

badante e famiglia. Secondo la relazione curata dall'Agenzia Regionale del lavoro e della formazione professionale del Friuli Venezia Giulia⁽⁴⁾, dall'apertura degli sportelli il numero di utenti, badanti e famiglie, è aumentato costantemente.

5. La qualificazione professionale

La politica regionale prevede la realizzazione di corsi di formazione professionale per gli assistenti familiari occupati presso le famiglie; in particolare per coloro che hanno contratti sovvenzionati dalla legge 24.

I corsi sono stati attivati nel 2007 grazie a finanziamenti del Fondo Sociale Europeo (pari a 462 mila euro). I tre enti di formazione coinvolti (ENAIIP, Casa Serena S.M.S. CRAMARS) hanno attivato complessivamente 16 corsi.

Ai corsi, che hanno avuto sede in 13 comuni della Regione, distribuiti nelle 4 province, hanno partecipato in totale **267 allievi**. I corsi si sono svolti nei comuni di: *Ampezzo, Arta Terme, Cervoignano, Cividale del Friuli, Latisana, Moggio Udinese, Monfalcone, Ovaro, Pordenone, Sacile, Tarcento, Trieste* (4 corsi) e *Udine*.

Il percorso formativo offerto tramite è quello per il conseguimento di competenze minime nei processi di assistenza alla persona, definito dalla Giunta Regionale (DGR n. 1232/2004) nel 2004 che prevede la frequenza a un minimo di 200 ore d'aula e il rilascio di un attestato che accerta la frequenza al corso e un credito formativo valido per il conseguimento della successiva qualifica di operatore socio-sanitario, riconosciuta a livello nazionale.

Dalle informazioni disponibili non è chiaro quanti siano gli allievi che hanno contratti di lavoro sovvenzionati dalla legge 24.

Formazione all'estero

Le legge 24 prevede, all'articolo 4, la possibilità di finanziare corsi di prima formazione all'estero, mirati alla selezione di persone straniere.

Su questo fronte di lavoro è stato attivato il progetto MOLDAVIA che prevedeva la realizzazione di quattro corsi destinati ad un massimo di 80 allievi/e.

Obiettivo dei corsi era fornire ai partecipanti competenze minime nei processi di assistenza alla persona. Il progetto si è concluso a settembre con la partecipazione di **70 persone**.

Dalla documentazione trasmessa dagli Uffici di Giunta si evince che nel mese di dicembre 2007 dieci partecipanti ai corsi erano già stati assunti - nove nella Provincia di Trieste ed una nella Provincia di Gorizia. Per quattro persone erano avviate le procedure necessarie all'ottenimento dell'autorizzazione all'ingresso in Italia per lavoro non stagionale.

Secondo le dichiarazioni dei responsabili dell'ENAIIP - l'ente incaricato di dare attuazione all'iniziativa - fondamentale per la riuscita del progetto in fase di collocazione dei formati è stato il contributo offerto dagli sportelli operanti sul territorio regionale (si veda a tal proposito il par. 4).

6. La prosecuzione della politica regionale

In base a un recente accordo con il Dipartimento delle Politiche per la Famiglia (DGR 452 febbraio 2008) la Regione Friuli Venezia Giulia potrà beneficiare di fondi statali per finanziare iniziative in ambito sociale fra cui progetti

sperimentali e interventi a completamento dell'attuazione della legge 24. In particolare, è previsto un finanziamento complessivo di 1.500.000 euro (di cui 1.000.000 a carico della Regione) per il sostegno alle attività di informazione, assistenza e consulenza alle famiglie e al personale addetto all'assistenza familiare; la valorizzazione delle responsabilità familiari nell'ambito del sistema integrato di interventi e servizi sociali, con incentivazione di forme di auto-organizzazione delle famiglie e delle "badanti" e con azioni di accompagnamento, supporto e supervisione individuale; per il potenziamento delle misure facilitanti l'emersione del lavoro sommerso, anche con contribuzioni per eliminare o ridurre i costi a carico delle famiglie per oneri previdenziali.

Riferimenti bibliografici

(1) "Il modello di simulazione per il Friuli Venezia Giulia" a cura dell'ARS Friuli Venezia Giulia e ASS n. 5 Basso Friuli, 2003.

(2) Relazione IRSseS, Analisi degli interventi approvati a livello territoriale dal SSC riguardo il sostegno economico per l'attività di assistenza familiare (L.R. 24/2004), giugno 2007.

(3) Monitoraggio FAP al 31.12.2007, Direzione Salute e Protezione Sociale.

(4) Primo rapporto sull'attività di monitoraggio del progetto "Assistenti familiari", a cura della Agenzia regionale del lavoro e della formazione professionale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, 2007.

(5) Relazioni sullo stato di attuazione degli interventi formativi previsti dall'art. 3 della legge n. 24/2004, a cura della Direzione Centrale Lavoro, Formazione, Università e Ricerca, dicembre 2006 e gennaio 2008.

7. Conclusioni dei Consiglieri incaricati

La politica regionale di sostegno all'attività di assistenza familiare, superate le difficoltà iniziali e i rallentamenti dovuti all'evoluzione del quadro normativo, mostra di aver prodotto risultati significativi sotto il profilo della promozione dell'incontro tra

domanda e offerta di lavoro. La distanza che separa il numero di contratti regolari, stipulati grazie all'attività degli sportelli (2.640), da quello delle "badanti" attive sul territorio regionale - secondo stime ufficiose, più di 10.000 persone - assieme al dato dei casi assistiti da

contributi regionali - circa 500 a dicembre del 2007 - evidenziano la necessità di migliorare ancora la capacità della politica sia nel favorire l'emersione del lavoro sommerso sia nell'abbattere gli oneri delle famiglie in assistenza familiare.

Per raggiungere risultati più positivi su entrambi questi fronti potrebbe essere opportuno ripensare le modalità di assegnazione dei contributi. Si potrebbero prevedere tre fasce di reddito ISEE - fino a 25.000 da 25.000 fino a 32.500 e infine fino a 40.000 euro - che diano diritto a contributi con importi decrescenti. L'obiettivo è garantire, per la fascia più bassa, una misura di contribuzione più elevata dell'attuale, in modo da abbattere (almeno) tutti gli oneri previdenziali.

Questo documento è stato redatto dall'ufficio Analisi delle leggi e valutazione delle politiche regionali in collaborazione con lo staff di CAPIRe. Si ringraziano per la collaborazione prestata nel fornire informazioni sull'attuazione della politica regionale: la sig.ra Laura Visintin e la dott.ssa Miriam Totis della Direzione centrale Salute e Protezione Sociale, la dott.ssa Leonarduzzi Luigina della Direzione centrale Lavoro, Formazione, Università e Ricerca.

Per ulteriori informazioni contattare:
controllo.valutazione@regione.fvg.it
Tel. 040 377 3859