



COMITATO PER
LA LEGISLAZIONE
IL CONTROLLO E
LA VALUTAZIONE

Le politiche regionali di sostegno all'attività di assistenza familiare

Settembre 2006

Legge regionale 25 ottobre 2004, n. 24

Questo documento illustra le finalità conoscitive, e le possibili modalità di svolgimento, della missione valutativa approvata dal *Comitato per la Legislazione, il Controllo e la Valutazione* nella seduta del 7 marzo 2006. La missione ha per oggetto l'attuazione delle politiche promosse dalla legge regionale n. 24/2004.

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.

La legge 24/2004: una risposta a quale problema?

Il Friuli Venezia Giulia è una tra le regioni, in Italia e in Europa, con le più alte percentuali di "anziani". Nel gennaio 2006 la quota di residenti con età superiore ai 65 anni si aggirava intorno al **22,6%** (pari a oltre 272.000 abitanti) e gli ultraottantenni erano circa il **6,6%** dell'intera popolazione (oltre 79.400 abitanti). Quote in rapida crescita e molto superiori a quelle registrate negli ultimi anni.

Cresce così una domanda di assistenza, molto flessibile, con le seguenti caratteristiche: a) *lunghi orari di lavoro*; b) *scarsa specializzazione*, con compiti che vanno dallo svolgimento delle faccende domestiche all'accudimento, fino all'assistenza sanitaria; c) *costi bassi*.

Una domanda con queste caratteristiche ha fatto nascere una nuova figura professionale, definita "**badante**", ma soprattutto ha creato i presupposti per lo sviluppo di un mercato sommerso, specializzato nell'erogazione di servizi alla persona. Giovani donne immigrate, molto spesso senza permesso di soggiorno e quindi senza contratto regolare, vengono impiegate per svolgere questo tipo di mansioni, offrendo così una soluzione a basso costo al crescente bisogno di assistenza di anziani e disabili.

Perché la Regione ha deciso di intervenire su questa materia con una legge? Sono ravvisabili almeno **tre motivi** che fanno riferimento ad altrettanti problemi cui la legge tenta di dare risposta. L'intervento regionale trova una prima motivazione nella volontà di alleggerire l'**onere finanziario** sopportato dalle famiglie con un parente non autosufficiente di cui devono farsi carico. Secondo alcune stime⁽²⁾, lo stipendio mensile di una badante regolare che lavora a tempo pieno si aggira, in media, intorno agli **800 euro**: una cifra che, sebbene assai inferiore alla normale retta di una casa di riposo⁽³⁾, appare sicuramente molto impegnativa per

Al progressivo invecchiamento della popolazione si lega un forte aumento nella richiesta di assistenza e di cura. Secondo l'Istat⁽¹⁾, nel Nord-Est la percentuale di disabili fra gli anziani oltre i 75 anni supera il 27%. Solo questo dato, se rapportato al Friuli Venezia Giulia, significa circa 37.000 individui; ma le persone biso-

gnose di aiuto, in quanto non autosufficienti, sono assai più numerose.

A fronte di tale situazione l'offerta di servizi da parte di strutture organizzate appare insufficiente o troppo costosa, e sono molte le famiglie che vedono nell'**assistenza a domicilio** svolta da individui privati l'unica soluzione percorribile.

Tab. 1 - Incidenza della popolazione con 65 anni e oltre nelle regioni più anziane

Regione	Over 65	Over 80
Liguria	26,6%	7,6%
Umbria	23,3%	6,8%
Toscana	23,3%	6,7%
Emilia Romagna	22,8%	6,6%
Friuli Venezia Giulia	22,6%	6,6%
Marche	22,6%	6,5%
Italia	19,8%	5,2%
Europa	15,9%*	3,5%*

Fonte: Elaborazioni su dati Istat (2006) e * UNPD (2005)

una famiglia di reddito medio - basso. Soprattutto se la necessità di avere un'assistenza a domicilio si prolunga nel tempo e si estende per molte ore della giornata o della notte.

In secondo luogo, la necessità dell'intervento pubblico è determinato dalla condizione di **irregolarità** di gran parte dei contratti di lavoro e dallo stato di **clandestinità** di molte badanti. Tale situazione di illegalità diffusa può portare anche al verificarsi di episodi di sfruttamento e di "segregazione occupazionale".

Infine, le badanti irregolari non sono

sempre qualificate a svolgere le mansioni richieste. Dall'assenza di una formazione professionale specifica, dedicata all'assistenza familiare, può derivare una **scarsa qualità delle prestazioni offerte** e un **limitato investimento nella professione** da parte del lavoratore. Molto spesso coloro che svolgono il lavoro di badante concepiscono infatti la loro esperienza lavorativa come provvisoria e, una volta regolarizzate ed emerse dalla clandestinità, abbandonano il posto di lavoro per un'occupazione che considerano migliore.

Gli interventi promossi dalla legge 24/2004

Per affrontare i problemi sopraelencati - spese elevate sopportate da famiglie in stato di bisogno per assistenza ai disabili, diffusa situazione di irregolarità nei rapporti di lavoro tra le badanti, e scarsa qualificazione professionale - la legge regionale n. 24/2004 prevede l'attivazione di diversi programmi di intervento.

badante; **oppure** attraverso l'attività di **informazione ed assistenza** alle famiglie e ai lavoratori, per la stesura di contratti e il disbrigo delle pratiche di regolarizzazione.

Infine, altri interventi tentano di incidere sulla domanda di assistenza familiare attraverso l'erogazione di **aiuti finanziari** concessi alle famiglie con redditi bassi.

Questa ultima linea di intervento ha una doppia anima: da un lato, può essere considerata una **forma di aiuto socio-assistenziale** per le famiglie bisognose. In questo caso, l'intervento avrà tanto più successo quanto più saranno le famiglie, in stato di reale bisogno, ad ottenere il contributo regionale.

Dall'altro lato, essa può essere concepita come una politica che, attraverso la concessione di incentivi economici, intende **favorire l'emersione dal lavoro nero** delle badanti. Alle famiglie, nella veste di datori di lavoro, sono offerti contributi del valore di **100 euro** (nel caso di contratti part-time) o di **130 euro** (nel caso di contratti a tempo pieno) al mese. Le regole minime da rispettare per ottenere il contributo sono: a) la regolarità del contratto; b) la partecipazione del lavoratore ai corsi di formazione promossi dalla Regione; c) la riconosciuta condizione di non autosufficienza del familiare assistito.

In questo caso, la politica regionale avrà successo se sarà davvero capace di indurre i soggetti che intrattengono rapporti di lavoro in nero a venire allo scoperto e regolarizzare la loro posizione.

Lo strumento della "missione valutativa" è stato introdotto dal nuovo Regolamento del Consiglio regionale all'art. 41. Le missioni, ovvero attività di raccolta ed analisi di informazioni, tese ad approfondire specifiche questioni legate all'attuazione delle leggi e agli effetti delle politiche regionali, sono deliberate dal Comitato per la Legislazione, il Controllo e la Valutazione, anche su proposta delle Commissioni permanenti, o di un decimo dei Consiglieri assegnati alla Regione. L'incarico di presiedere lo svolgimento della missione valutativa è affidato a due Consiglieri, uno di maggioranza e l'altro di opposizione, al fine di garantire l'ispirazione non partisan della missione. Il Comitato garantisce la divulgazione degli esiti conoscitivi della missione e trasmette la relazione conclusiva alla Commissione competente per materia.

Alcuni tra questi sono direttamente finalizzati alla costruzione di un'offerta qualificata di servizi di assistenza familiare.

Come nel caso del finanziamento di corsi di **formazione professionale**; o della realizzazione di programmi volti alla **ricerca e selezione di personale all'estero**, da impiegare come badanti all'interno del territorio regionale.

Altri interventi cercano invece di agevolare le dinamiche del mercato, attraverso la promozione dell'**incontro tra domanda e offerta di lavoro** con la creazione di elenchi di persone disponibili al lavoro di

Le domande di valutazione

Di seguito sono definiti gli obiettivi conoscitivi, espressi sotto forma di domande, legati alla missione valutativa. Per ogni ordine di domande viene proposto un metodo di raccolta delle informazioni necessarie a darvi risposta.

L'ASSEGNAZIONE DEI CONTRIBUTI ALLE FAMIGLIE

La legge prevede che le risorse, destinate a finanziare le famiglie che decidono di assumere con contratto di lavoro una badante, siano ripartite fra gli Enti gestori dei servizi sociali. Gli Enti gestori (Comuni o Aziende Sanitarie Locali) fanno riferimento a **19 diversi ambiti territoriali**.

La ripartizione delle risorse fra gli ambiti è determinata in proporzione al numero di persone ultrasessantacinquenni residenti in ciascun ambito territoriale (tab. 2).

Le risorse da ripartire ammontano a **1.200.000 euro** per il 2005. Gli Enti gestori devono provvedere alla successiva assegnazione dei contributi alle famiglie mediante bando pubblico. Su questo versante le domande alle quali si tenterà di dare risposta sono le seguenti.

In che misura gli Enti gestori hanno già provveduto alla pubblicazione dei bandi? Quali sono le motivazioni di eventuali ritardi nella pubblicazione? Quali sono le modalità di selezione previste e quali ne sono gli esiti in termini di domande presentate ed accolte?

Per rispondere a queste domande si prevede di contattare sia i funzionari del Settore Politiche Sociali della Regione; sia i responsabili degli Enti gestori che hanno curato la pubblicazione dei bandi e la selezione delle domande. Attraverso la somministrazione di un breve questionario si cercherà di conoscere la numerosità delle domande inoltrate per l'assegnazione del contributo; di ricostruire come esse si distribuiscono fra i vari ambiti ed eventualmente dove si concentra la maggiore richiesta; e di capire in che misura le richieste sono state soddisfatte.

LA CAPACITÀ INCENTIVANTE DEI CONTRIBUTI

La politica regionale si fonda sull'ipotesi che il contributo economico possa incentivare la famiglia a sottoscrivere un contratto regolare con la badante. Vi è però il ri-

schio che l'entità del contributo che la famiglia può sperare di ottenere sia così ridotto da non rendere affatto vantaggiosa la regolarizzazione del rapporto.

Il contributo regionale incentiva realmente la sottoscrizione, da parte delle famiglie e delle badanti, di un contratto di lavoro regolare?

Per rispondere a questa domanda si prevede di analizzare l'entità dei contributi realmente concessi alle famiglie. Inoltre, si potrebbe realizzare un'indagine presso i beneficiari per conoscere il loro punto di vista sugli incentivi regionali e sulle procedure di richiesta dei finanziamenti.

L'INCONTRO TRA DOMANDA E OFFERTA DI LAVORO

Una delle strategie d'intervento prevista dalla legge n. 24/2004 riguarda la promozione **dell'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro**, in una fascia di mercato nella quale prevalgono canali di reclutamento informali. Su questo fronte è stato da tempo attivato un progetto sperimentale, finanziato dal Ministero del Lavoro e da Italia Lavoro. Il progetto prevede l'apertura di sportelli dedicati a que-

Tab. 2 - Distribuzione per ambito territoriale dei finanziamenti disponibili nel 2005

Ambito	Pop. over 65*	Risorse**
Trieste	55.673	255.046
Udine	32.525	149.002
Pordenone	17.506	80.198
Gorizia	16.444	75.332
Monfalcone	15.571	71.333
Sacile	11.403	52.239
Maniago	11.356	52.024
Latisana	11.276	51.657
Cervignano del Friuli	11.038	50.567
Az. Ser. San. n. 4 "Medio Friuli"	10.178	46.627
Codroipo	10.170	46.590
Cividale del Friuli	10.058	46.077
Azzano Decimo	9.080	41.597
Tarcento	8.965	41.070
Az. Ser. San. n. 3 "Alto Friuli"	8.797	40.300
Az. Ser. San. n. 3 "Alto Friuli"	7.473	34.235
S.Vito al Tagliamento	7.328	33.571
Muggia	4.553	20.858
Duino-Aurisina	2.549	11.677
Totale	261.943	1.200.000

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

sta particolare funzione: raccolta delle disponibilità all'impiego, informazione e consulenza amministrativa e legale sia alle famiglie che alle badanti. In Friuli Venezia Giulia sono stati al momento aperti **otto sportelli** (Pordenone, Udine, Gorizia, Monfalcone, Trieste, Tolmezzo, Latisana e Maniago). Il progetto terminerà il 31 dicembre 2006.

Quali sono i risultati del progetto in termini di utenti serviti e contratti sottoscritti? Gli sportelli aperti a scopo sperimentale proseguiranno nelle loro attività? Che tipo di apporto è stato dato dalla Regione alla realizzazione del progetto e quale contributo la Regione potrà dare in futuro?

Per rispondere a queste domande si prevede di intervistare alcuni dei responsabili del progetto e degli operatori coinvolti nell'erogazione di informazioni e consulenze alle famiglie ai lavoratori.

I PROGRAMMI DI FORMAZIONE PROFESSIONALE

La politica regionale di incentivazione all'assunzione regolare di badanti prevede anche la realizzazione di programmi di **formazione e qualificazione**.

Che tipo di formazione è stata erogata e qual è stata la partecipazione delle badanti? Quali sono le percezioni dei partecipanti e delle famiglie rispetto all'utilità di tali corsi?

Per rispondere a queste domande sarebbe opportuno realizzare

una serie di interviste con i partecipanti ai corsi di formazione e i loro datori di lavoro in modo da raccogliere le loro opinioni sull'utilità dei corsi erogati e possibili suggerimenti per il loro miglioramento.

LE NOVITÀ LEGATE AL FONDO PER L'AUTONOMIA POSSIBILE

Con la legge regionale n. 6 "Sistema integrato di interventi e servizi per la promozione e la tutela dei diritti di cittadinanza sociale" si istituisce un fondo per le persone non autosufficienti che necessitano di assistenza continua, il *Fondo per l'Autonomia Possibile*. Il Fondo sarà alimentato da risorse di diversa provenienza, regionali e statali, e garantisce risorse per **30 milioni di euro** per il triennio 2006-2008. Anche gli interventi di sostegno alle attività di assistenza familiare dovrebbero essere finanziate da tale Fondo.

In che modo la costituzione di questo nuovo Fondo modifica la natura e l'entità degli interventi previsti dalla legge 24? A distanza di alcuni mesi dall'approvazione della legge, in che misura si è dato corso all'attuazione?

A queste domande si risponderà grazie alla lettura di documenti attuativi e per mezzo di interviste ai responsabili delle Politiche Sociali della Regione. Questa sarà l'occasione per esplorare l'**integrazione** degli interventi di sostegno all'assistenza familiare nel sistema regionale dei servizi socio-assistenziali.

Questo documento è stato redatto dal Servizio per l'Assistenza Giuridico-Legislativa in materia di attività sociali, culturali e per l'attività di valutazione e controllo in collaborazione con lo staff di CAPIRE.

*Per ulteriori informazioni contattare:
cr.ass.gl.ss@regione.fvg.it
Tel. 040 377 3885/3859/3851*

Programma di lavoro

Attualmente la struttura che assiste i due Consiglieri impegnati nella conduzione della missione valutativa sta procedendo alla raccolta delle informazioni per rispondere a domande legate all'**attuazione della legge** e già previste nella missione valutativa approvata nel marzo 2006. Si prevede di completare l'analisi di questi aspetti entro il mese di **dicembre 2006**.

Alcune delle domande riportate nel paragrafo precedente vanno oltre gli obiettivi conoscitivi assegnati inizialmente alla

missione valutativa. Cercare una risposta a tali domande comporta infatti una raccolta di informazioni presso i diretti beneficiari degli interventi (famiglie e badanti) molto impegnativa, in quanto richiede l'impiego di tempo e risorse aggiuntive, nonché l'apporto di competenze specifiche. L'opportunità di proseguire in tali approfondimenti sarà oggetto di valutazione del Comitato, in sede di presentazione e discussione degli esiti della missione.

Riferimenti bibliografici

- (1) *Le condizioni di salute della popolazione*, ISTAT, 2001
- (2) *Il lavoro privato di cura in Lombardia*, IRS, settembre 2006
- (3) *Dossier Statistico - XIV Rapporto sull'immigrazione*, CARITAS/MIGRANTES, 2004