

5. I sostegni al lavoro privato di cura

Sergio Pasquinelli, Giselda Rusmini

1. Introduzione

Le assistenti familiari sono, dopo la famiglia, la risorsa di aiuto di gran lunga più utilizzata dalla popolazione anziana in condizione di fragilità. Negli ultimi dieci anni il loro numero è cresciuto esponenzialmente fino ad arrivare, secondo nostre recenti stime, ad oltre settecentomila (Pasquinelli e Rusmini, 2008), di cui in larga parte straniera. È alla fine degli anni Novanta che il loro numero inizia a crescere esponenzialmente, quando lo stesso termine “badante” comincia a entrare nel linguaggio comune e il fenomeno assume un radicamento sempre più capillare sul territorio.

I motivi di questa crescita sono noti: una montante domanda di assistenza, risorse familiari sempre più ridotte e un intervento pubblico limitato nel rispondere alle sole situazioni di maggiore fragilità. Ingredienti che hanno indotto una progressiva accettazione, nelle famiglie italiane, della “badante” come risposta ai problemi di cura di un membro in difficoltà. Non solo come risposta temporanea, ma ormai come una possibilità ritenuta *fisiologica* per le esigenze di cura familiari.

Solo una badante su tre ha un contratto di lavoro, secondo una stima cauta e moderatamente ottimistica. Fare emergere il lavoro privato di cura, sostenerlo, qualificarlo, sono obiettivi non facili. L'irregolarità del mercato sommerso prospera, in una fitta rete di reciproche convenienze. Quello irregolare è un mercato dequalificato, aleatorio, a rischio di sfruttamento, fatto di tante solitudini che si incontrano. Un mercato in cui raramente ciò di cui c'è bisogno corrisponde a ciò che si offre: da qui infiniti problemi, perché la chiusura in uno spazio domestico tende ad amplificare rapidamente le difficoltà. Che talvolta sfociano in vertenze legali. Alla larga quota di lavoro irregolare si associa l'assenza di tutele, indeterminatezza della durata dei rapporti di lavoro, precarietà, con conseguente scarsa motivazione all'investimento professionale. Tutto ciò ha evidenti ripercussioni sulla qualità dell'assistenza, che soffre di discontinuità temporale, scarsa competenza tecnica, scarse possibilità di connessione con le altre risorse di cura.

Questo capitolo presenta e discute gli interventi volti a sostenere l'assistenza privata a pagamento. Sulle assistenti familiari si moltiplicano iniziative e progetti, diversi tra loro ma convergenti nello sforzo di fare emergere e sostenere il lavoro privato di cura.

Gli interventi si possono suddividere in due obiettivi di *policy*: sostenere la domanda e sostenere l'offerta di assistenza, in considerazione dei diversi interessi che caratterizzano i due versanti. Nel primo rientrano gli sforzi volti a venire incontro alle famiglie e alla loro domanda di cura: condividerne le responsabilità, sostenendo le diverse capacità di spesa, aiutandole a gestire gli oneri legati alla ricerca di una figura adeguata al bisogno. Il secondo obiettivo riguarda invece chi offre assistenza, le "badanti": comprende le azioni finalizzate a facilitarne la regolarizzazione, qualificarne il ruolo professionale, riconoscerne l'apporto nel quadro di un mercato regolato.

Concretamente, nel primo caso troviamo assegni di cura e sostegni economici, agevolazioni fiscali, servizi di informazione e orientamento, sportelli volti ad agevolare l'incontro con l'offerta di lavoro. Nel secondo caso, il sostegno dell'offerta di assistenza riguarda soprattutto formazione professionale, accreditamento delle competenze, e ancora informazione e orientamento nel mercato privato della cura. L'insieme degli interventi posti in essere a livello regionale e locale viene riassunto nella tabella 1. Il capitolo prenderà via via in considerazione tali azioni, illustrandone diffusione, principali caratteristiche e prospettive di sviluppo.

Tabella 1 - Interventi in tema di assistenti familiari e relativa diffusione

| Obiettivo di policy | Interventi | Diffusione (minima: * massima: ****) |
|---------------------------------------|--|---|
| Sostegno della domanda | Assegni di cura specifici (per chi si avvale di un'assistente familiare) | ** |
| | Agevolazioni fiscali | * |
| Sostegno dell'offerta | Corsi di formazione | *** |
| | Albi delle assistenti accreditate | * |
| Sostegno della domanda e dell'offerta | Servizi per l'incontro domanda/offerta (sportelli) | ** |

2. Assegni di cura

Alcune Regioni erogano un sostegno economico, sotto forma di assegno di cura, agli anziani che ricorrono a un'assistente familiare; si tratta di una misura differente dall'abituale assegno di cura regionale, privo di vincoli cogenti sull'utilizzo (discusso nel capitolo 4). Sono Abruzzo, Emilia-Romagna, Veneto, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna ⁽¹⁾.

(1) Abruzzo d.G.r. 1281 del 2007; Emilia-Romagna: d.G.r. 1206 del 2007; Veneto: d.G.r. 4135 del 2006; Valle d'Aosta: d.G.r. 690 del 2007; Friuli-Venezia Giulia: Decreto Pres. 35 del 2007; Sardegna: d.G.r. 44/13 del 2007.

In Lombardia predomina largamente l'uso dei "buoni sociali", come vengono chiamati

La finalità di questo tipo di assegni può essere duplice:

a) *Sostenere le famiglie e favorire l'emersione del lavoro nero.* Il contributo è vincolato alla regolare assunzione di un'assistente familiare (da parte della famiglia o di una cooperativa esterna) ed è finalizzato non solo a sostenere le famiglie, ma anche incentivare l'emersione del lavoro sommerso. È il caso per esempio di Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, e del Veneto ⁽²⁾.

b) *Sostenere le famiglie, favorire l'emersione del lavoro nero e qualificare il lavoro di cura.* In questo caso il contributo è vincolato non solo alla regolare assunzione dell'operatrice, ma anche alla sua iscrizione all'albo, o registro, delle assistenti qualificate. Il contributo badanti, in questi casi, si inserisce in una strategia più ampia, che vuole non solo sostenere e far emergere, ma anche qualificare il lavoro privato di cura, connetterlo il più possibile alla rete dei servizi sociali e socio-sanitari. Rientrano in questa categoria la Sardegna e la Valle d'Aosta ⁽³⁾.

Tabella 2 - Obiettivi di *policy* degli assegni per assistenti familiari

| Obiettivo di <i>policy</i> | Significato | Esempi regionali |
|--|---|--|
| Sostenere e regolarizzare | Si sostiene chi è più fragile e si fa emergere il mercato nero | Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto |
| Sostenere, regolarizzare e qualificare | Emersione dal mercato nero, qualificazione del lavoro di cura, connessione con il sistema dei servizi | Sardegna, Valle d'Aosta |

Al primo obiettivo di *policy* individuato ("sostenere e regolarizzare") possono essere ricondotte Regioni quali Abruzzo, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Veneto. Il Veneto ha unificato precedenti misure in un assegno rivolto ai

qui gli assegni di cura, la cui finalità e organizzazione è demandata ai singoli territori. Solo alla fine del 2007 la Regione ha iniziato ad affrontare il lavoro privato a pagamento, stanziando 5,5 milioni di euro ai 98 ambiti distrettuali da usare come "buoni sociali mirati", ossia assegni di cura con lo scopo di sostenere gli oneri finanziari legati al ricorso a un'assistente familiare, nel quadro di un'ampia discrezionalità locale.

L'Umbria con la l.r. 28 del 2007 e successivamente con il Piano regionale integrato per la non autosufficienza (2008) ha previsto interventi di qualificazione e sostegno alla famiglia per favorire l'emersione del lavoro di cura.

Il Lazio alla fine del 2008 (d.G.r. 890) ha destinato 2 milioni 800mila euro (provenienti dal FNPS e da fondi regionali) per interventi sperimentali di qualificazione, sostegno economico e incontro domanda/offerta di lavoro di cura. Tali interventi sono affidati, tanto nella programmazione che nella realizzazione, ai Comuni capofila dei distretti sociosanitari.

⁽²⁾ Questo non significa che in tali Regioni non siano in attuazione interventi formativi tesi a qualificare il lavoro di cura. La partecipazione ai corsi da parte dell'assistente familiare, tuttavia, non è attualmente un requisito per accedere al contributo.

⁽³⁾ In Valle d'Aosta la recente definizione formale della figura dell'assistente personale e del suo profilo formativo ha lo scopo di legare, nel prossimo futuro, l'erogazione dei contributi economici all'iscrizione dell'assistente nel registro regionale delle operatrici qualificate.

non autosufficienti assistiti a domicilio, indipendentemente dalla loro età. Il contributo massimo è di 520 euro mensili, graduato in base al reddito (con una soglia Isee particolarmente bassa: 14.992 euro) e al carico assistenziale.

Al secondo tipo di obiettivi di *policy* (“sostenere, regolarizzare, qualificare”) può essere ricondotto un minor numero di Regioni che, almeno nelle intenzioni, legano i contributi a una politica di qualificazione del lavoro privato di cura. Il trasferimento si vincola non solo alla stipula di un contratto di lavoro ma anche alla iscrizione dell’assistente ad un registro o albo delle assistenti qualificate oppure alla disponibilità a far partecipare l’assistente familiare ad appositi programmi di formazione. È il caso della Sardegna, che ha introdotto una misura a sostegno degli anziani gravemente non autosufficienti che si avvalgono dell’aiuto di un’assistente familiare. Si tratta di un contributo annuo di 3.000 euro, per chi ha un Isee non superiore a 32.000 euro.

Gli assegni di cura per le assistenti familiari possono essere valutati in relazione agli obiettivi di *policy* (tab. 2). Nel primo caso gli indicatori di risultato sono soprattutto due: il numero di anziani fragili, effettivamente beneficiari rispetto a coloro che lo sono potenzialmente, e il numero di regolarizzazioni lavorative effettuate. Il secondo obiettivo può essere valutato in base ad ulteriori indicatori: il numero di assistenti familiari che completano corsi di formazione, di famiglie che ricorrono ad albi e sportelli dedicati, di famiglie che utilizzano il contributo e permettono all’assistente familiare di formarsi. Ad oggi queste diverse informazioni sono spesso mancanti.

Alcune informazioni sui beneficiari rivelano criticità comuni a queste misure. Criticità legate essenzialmente al basso tasso di partecipazione dimostrato da anziani e famiglie. Colpisce infatti il loro numero limitato, nei vari contesti. In Veneto nel 2007 hanno beneficiato del contributo badanti un totale di 2.800 famiglie, a fronte di 24.000 beneficiari di assegni di cura: poco più di uno su dieci. In Friuli-Venezia Giulia i beneficiari nello stesso anno sono stati meno di 400, a fronte di oltre 3.000 utenti dell’assegno per l’autonomia: un rapporto di poco superiore. Dimensioni molto contenute. È infatti ragionevole stimare che almeno metà dei beneficiari degli assegni di cura si avvalgano di una badante (Ola, 2005; Regione Lombardia, 2008), come conferma anche il monitoraggio della Regione Emilia-Romagna sugli assegni di cura, dove risulta che una percentuale non inferiore al 40-45% di coloro che lo ricevono ricorrono contemporaneamente a un’assistente familiare (Regione Emilia-Romagna, 2006). Il tasso di adesione a queste misure, dunque, è un problema: i fruitori reali sono molto meno di quelli potenziali.

Perché questo tipo di assegni incontra una risposta così tiepida? Possiamo rispondere in modo sintetico: perché le famiglie preferiscono comunque il mercato irregolare, anche rinunciando a un incentivo economico.

Tabella 3 - Gli assegni di cura per chi si avvale di badanti

| Regione | Criteri di accesso | Entità assegno |
|--|--|---|
| Abruzzo | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Non autosufficienza certificata ▪ L'Isce dell'anziano concorre alla formazione della graduatoria ▪ Regolare assunzione dell'assistente | fino a € 300 mensili |
| Emilia-Romagna | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Non autosufficienza certificata ▪ Isee del beneficiario non superiore a € 10.000 annui ▪ Regolare assunzione dell'assistente | € 160 mensili* |
| Friuli-Venezia Giulia | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Non autosufficienza certificata ▪ Isee familiare non superiore a € 35.000 ▪ Regolare assunzione dell'assistente per almeno 25 h settimanali | da 25 a 39 h sett.: € 120 mensili oltre 40 h sett.: € 200 mensili |
| Veneto | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Non autosufficienza certificata ▪ Isee familiare non superiore a € 14.992 ▪ Regolare assunzione dell'assistente per almeno 24 h settimanali | fino a € 260 mensili, in funzione delle ore di assistenza * |
| Sardegna | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Disabilità grave certificata ▪ Isee non superiore a € 32.000 annui ▪ Assunzione regolare di un'A.F. per almeno 6 ore al giorno 6 giorni alla settimana ▪ Iscrizione dell'assistente nell'apposito registro pubblico ▪ Partecipazione dell'assistente ai programmi di formazione che saranno promossi | € 3.000 annui |
| Valle d'Aosta | <ul style="list-style-type: none"> ▪ Non autosufficienza certificata ▪ Tempo di residenza nella Regione ▪ Sottoscrizione di un progetto alternativo all'inserimento in struttura ▪ Regolare assunzione dell'assistente ▪ In futuro: iscrizione dell'assistente nell'apposito registro regionale | fino a € 1.800 mensili, in base alle ore settimanali di assistenza, alla co-residenza, al n. di assistenti assunte. |
| * L'assegno badanti costituisce un supplemento all'assegno di cura | | |

Fonte: elaborazioni Irs su fonti regionali diverse

L'entità dei contributi costituisce da questo punto di vista una variabile chiave, che presenta notevoli differenze, solitamente proporzionate secondo la rilevanza del carico assistenziale. L'importo può essere fisso o variabile: è fisso in Emilia-Romagna e in Sardegna, rispettivamente 160 e 250 euro al mese; è modulato in relazione al numero di ore lavorative e in base all'Isce: per esempio tra 50 e 260 euro in Veneto, tra 120 e 200 euro in Friuli-Venezia Giulia. Fisse o variabili, si tratta di cifre che non arrivano – nella maggior parte dei casi – a coprire gli oneri contributivi a carico delle famiglie, vale a dire il differenziale di costo tra mercato nero e mercato regolare.

Un assegno che si proponga di incentivare davvero l'emersione deve avere una consistenza economica coerente. Ma la possibilità di migliorare il tasso di partecipazione dipenderà anche dalla capacità di offrire un insieme coordinato di servizi. Che è il valore aggiunto che l'ente pubblico può fornire, rispetto al mercato privato, e che risiede nella possibilità di offrire interventi diversi: di facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di assistenza, di un sostegno continuativo nel tempo, di tutela, di integrazione tra interventi sociali e sanitari, domiciliari e (anche temporaneamente) residenziali.

3. Agevolazioni fiscali

Gli oneri contributivi a carico delle famiglie costituiscono nel contratto colf l'ostacolo più rilevante all'emersione dal mercato nero. È infatti noto come l'assistenza privata a pagamento sia caratterizzata da una larga quota di mercato sommerso, che secondo le stime più recenti riguarda il 60-70 per cento delle assistenti familiari (Iref, 2008; Fondazione Ismu, 2008; Pasquinelli e Rusmini, 2008).

Aumentare la regolarizzazione dei rapporti di lavoro è un prerequisito per sostenere l'intervento delle assistenti familiari, qualificarne le funzioni, aiutare le famiglie nella direzione di un mercato che si collega con il sistema dei servizi, sociali e sociosanitari.

La disciplina fiscale consente – per chi ha un reddito non superiore a 40 mila euro – una detrazione del 19 per cento di un importo non superiore a 2.100 euro annui per l'assistenza ad anziani non autosufficienti. Il totale dà 399 euro. Esiste inoltre la possibilità di una deduzione fiscale dai redditi del datore di lavoro, entro un limite massimo di 1.549 euro. Anche sommando le due possibilità, le agevolazioni risultano molto limitate. A fronte di oneri contributivi che possono raggiungere i 3.000 euro all'anno, l'attuale sconto fiscale sfiora, nel migliore dei casi, il 15 per cento di tali oneri.

I minimi retributivi sono aumentati in media del 30 per cento con il contratto colf in vigore da marzo 2007, mentre le possibilità di detrazione sono rimaste uguali, sostanzialmente irrilevanti al fine di fare emergere il sommerso. Inoltre, vige un sistema di adeguamenti annuali dei minimi retributivi, aggiornati dall'Inps, con le aliquote contributive per i lavoratori domestici, in base all'indice del costo della vita.

Il divario economico tra mercato regolare e irregolare risulta consistente, particolarmente pronunciato nel caso della co-residenza (tabella 4). In questo caso un'assunzione comporta un costo di circa il 40 per cento superiore rispetto a un impiego irregolare, senza contratto, una percentuale che varia a seconda del livello di inquadramento e a seconda dei prezzi in uso nel mercato nero. Le stesse assistenti familiari – peraltro – tendono a rinunciare a un rapporto regolare, in

cambio di maggiore liquidità. Tranne quando si avvicina il momento di rinnovare il permesso di soggiorno, quando devono dimostrare di avere un lavoro.

L'escamotage diventa allora quello di assumere la badante per il minimo, 25 ore alla settimana, anche quando lavora molto di più, fino alla co-residenza. È questa una pratica sempre più ricorrente: conviene al datore di lavoro, che paga pochi contributi pur essendo in regola, conviene al lavoratore, che ha un contratto che non ne penalizza più di tanto la retribuzione netta.

Tabella 4 - Costo medio mensile in euro di un'assistente familiare

| | Co-residente (54 ore settimanali) | 25 ore settimanali |
|--|--------------------------------------|--------------------|
| Con contratto colf * | 1.350 | 850 |
| In nero (media) | 850-1.000 | 700 |
| * Il costo fa riferimento a un'assistente per non autosufficienti (categoria C super). Comprende il Tfr, la sostituzione durante le ferie e il costo di gestione della busta paga. | | |

Ma la convenienza del mercato irregolare non è solo economica. Molte famiglie preferiscono il mercato nero per l'immediatezza di risposte che vi trova, i gradi di libertà e l'assenza di vincoli. Aspetti valorizzati dalle stesse assistenti familiari, in special modo quelle con progetti migratori di breve durata, che preferiscono rinunciare alle tutele contrattuali in cambio di una massimizzazione economica del proprio tempo di lavoro (Pasquinelli, Rusmini, 2008).

Ciò rinvia alla necessità di affiancare alle agevolazioni fiscali altri tipi di intervento, *family friendly* e *labour friendly*. È necessario arrivare a detrarre una parte ben più rilevante degli oneri contributivi, in modo da rendere l'assunzione regolare meno penalizzante. Maggiori agevolazioni fiscali possono costituire un segnale nuovo da parte dello Stato, perché innalzano i livelli di socializzazione dei costi della cura, che le famiglie si accollano e che gestiscono in modo molto privatizzato.

Ipotesi diverse sono state avanzate in questa direzione (si veda: Baldini *et al.*, 2008), tra cui in particolare l'aumento dell'importo degli sconti fiscali, e una fiscalizzazione degli oneri contributivi a carico delle famiglie. Di queste due proposte, largamente condivisibili, colpisce il costo relativamente contenuto che esse avrebbero sui conti dello Stato, oscillante tra 184 a 636 milioni di euro. Entrambe le proposte avanzate ipotizzano agevolazioni proporzionali alle disponibilità di reddito delle famiglie, in modo tale che nelle fasce di reddito più basse le agevolazioni arrivano a coprire più di due terzi degli oneri contributivi. Esse riguarderebbero una quota significativa di anziani che si avvalgono di assistenti familiari, il 4 per cento degli ultra 65enni.

Una soluzione ancora più incisiva, che tende ad azzerare il differenziale tra mercato nero e assunzione con contratto, è l'offerta di un credito di imposta per le famiglie che si avvalgono di un'assistente familiare. Ipotizzando un credito fino a tremila euro, la spesa stimata si aggirerebbe intorno a 1,4 miliardi di euro (Baladini *et al.*, 2008). Un impegno rilevante, che tuttavia assicurerebbe la drastica riduzione del mercato nero, oltre ad affermare con i fatti il ruolo di uno Stato *family friendly*, che si prende cura degli oneri familiari.

4. La formazione regionale

La formazione delle assistenti familiari è uno degli interventi più ricorrenti nella regolazione del mercato privato di cura. I percorsi formativi per l'assistente familiare, definiti a livello regionale, possono ricoprire tre funzioni:

a. *Garantire un livello di competenza di base.* Sono ormai numerose le iniziative di qualificazione delle assistenti familiari, soprattutto nelle Regioni del Nord, prevalentemente da parte di Comuni, Distretti e in casi più rari Province, che possono essere molto differenziate fra loro in termini di durata dei corsi, argomenti affrontati, requisiti di accesso agli albi, ecc. La definizione di un percorso standard garantisce un livello minimo ed uniforme di acquisizione di competenze.

b. *Uniformare la validità territoriale del titolo.* Il riconoscimento del titolo sul territorio regionale consente alle assistenti di operare in un Comune/Distretto/Provincia diverso da quello dove hanno frequentato il corso.

c. *Offrire un percorso di crescita professionale.* Le badanti possono intraprendere un percorso di qualificazione che, se opportunamente collegato a qualifiche di livello più elevato, attraverso il riconoscimento dei crediti, consente loro di progredire professionalmente e di progettare un proprio percorso professionale.

Le Regioni che hanno definito i termini e i contenuti del percorso formativo per le assistenti familiari sono 9: Toscana, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e recentemente il Lazio, la Valle d'Aosta, la Lombardia e le Marche. Altre Regioni come la Sardegna, il Veneto, l'Umbria ed il Piemonte stanno cercando di farlo (Rusmini, 2009).

L'analisi degli *iter* formativi regionali ⁽⁴⁾ si basa sulla normativa che li regola (soprattutto leggi regionali e delibere di giunta regionale) e sui pochi riscontri disponibili in merito alla realizzazione dei corsi. Sono infatti estremamente scarse le informazioni sul numero di assistenti familiari formate, anche per via del re-

(4) Il percorso formativo della Regione Marche, definito all'inizio di febbraio 2009, è escluso dall'analisi in quanto l'atto normativo che lo regola non era disponibile al momento della stesura di questa analisi.

cente avvio dei corsi. È comunque ragionevole supporre che il loro numero, nei diverse contesti, sia ancora molto limitato.

L'analisi è focalizzata su alcuni aspetti: i requisiti di accesso e i criteri di selezione, la durata dei corsi, l'articolazione in ore di aula e ore di tirocinio, il riconoscimento dei crediti formativi (in entrata e in uscita), i contenuti dei corsi stessi (in macro-aree) ⁽⁵⁾.

Requisiti d'accesso e criteri di selezione. Maggiore età, permesso di soggiorno, conoscenza dell'italiano sono requisiti di accesso presenti quasi sempre. L'insegnamento della lingua non rientra fra le materie di studio dei corsi, essendo ritenuto un pre-requisito. Nel caso del Friuli-Venezia Giulia, dell'Emilia-Romagna e della Lombardia la normativa prevede che l'accesso al corso possa essere preceduto da un modulo formativo/corso di lingua rivolto agli stranieri che non mostrano una adeguata padronanza. Infine, la metà dei corsi prevede una selezione sulla base della motivazione e dell'attitudine.

Durata e articolazione. I percorsi formativi hanno una durata compresa fra 120 e 300 ore, comprensiva di momenti di formazione in aula ed esercitazioni pratiche. I dati evidenziano una tendenza al contenimento della durata dei corsi, ma anche alla "modularità": i corsi di Lazio e Lombardia, fra i più lunghi, presentano una durata "sdoppiata": 120 e 300 ore il primo, 160 e 260 ore il secondo. La versione base del corso lombardo, inoltre, presenta una durata articolata in un modulo introduttivo di 40 ore ed uno "base" di 120 ore; questo per "predisporre percorsi formativi flessibili, sostenibili e vicini ai progetti individuali delle persone che prestano – o intendono prestare – attività di assistenza familiare". Il contenimento della durata dei programmi formativi e l'articolazione modulare hanno lo scopo di favorire la partecipazione ai corsi: le ore dedicate alla formazione rappresentano, infatti, una sottrazione di tempo all'attività lavorativa. Questo comporta una riduzione di reddito e (spesso) un motivo di attrito con l'anziano e la famiglia, che faticano a rinunciare anche solo per poche ore alle cure dell'assistente.

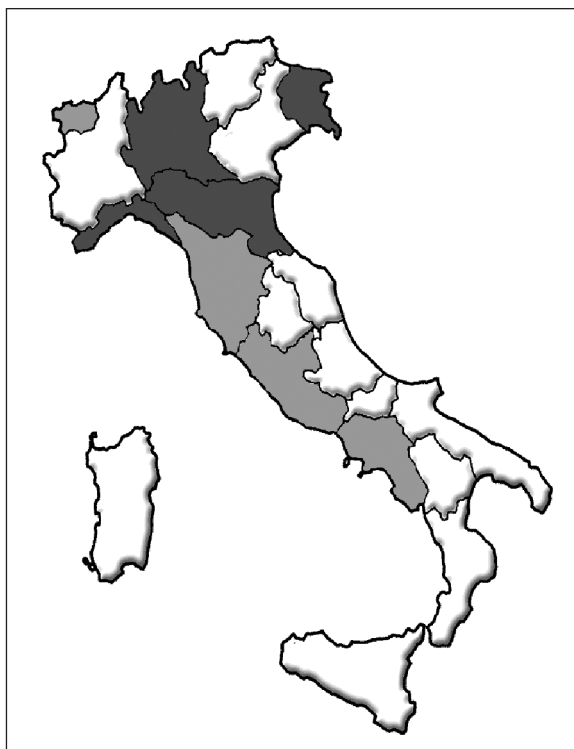
Crediti formativi in ingresso e in uscita. I crediti formativi si distinguono fra crediti in ingresso, che consentono l'abbreviazione del percorso sulla base di una valutazione delle competenze acquisite in campo formativo e/o lavorativo, e crediti in uscita, che permettono di abbreviare la durata di successivi percorsi di qualificazione (come quelli per ASA e OSS).

⁽⁵⁾ Un quadro sinottico dei programmi regionali di formazione delle assistenti familiari si trova in Rusmini, 2009.

I crediti in ingresso possono essere limitati al numero di ore che il corso dedica alla pratica (è questo il caso della Toscana, dove le 80 ore di stage sono interamente riconosciute a coloro che possono documentare altrettante ore di lavoro regolare), oppure possono riguardare anche le ore di lezione in aula. L'abbreviazione dei percorsi a seguito del riconoscimento di competenze già acquisite rappresenta sicuramente un incentivo alla formazione, soprattutto in considerazione della ridotta disponibilità di tempo delle assistenti familiari.

I crediti formativi in uscita sono riconosciuti dalla metà dei corsi regionali per assistenti familiari (fig. 1). L'attribuzione dei crediti per l'accesso a corsi che portano a qualifiche superiori rappresenta un elemento importante per l'appetibilità dei corsi, soprattutto per le assistenti familiari che hanno progetti migratori di lungo periodo e intendono continuare il lavoro nel settore.

Figura 1 - Regioni che hanno definito il percorso formativo per l'assistente familiare



- Regioni che hanno definito il percorso formativo per assistente familiare
- Regioni che hanno definito il percorso formativo per assistente familiare e che riconoscono crediti per i corsi OSS

Contenuti. L'analisi evidenzia una notevole omogeneità nei contenuti formativi. Gli elementi di differenziazione riguardano soprattutto l'area tecnico-operativa, in particolare lo studio della geriatria (ossia delle patologie più frequenti nella persona anziana, soprattutto quelle di tipo cognitivo) e del pronto soccorso, che rappresentano aspetti del lavoro di cura sui quali le assistenti familiari riferiscono di sentirsi più carenti.

I percorsi formativi presentano differenti definizioni dei contenuti e diverse articolazioni dei contenuti stessi in aree tematiche. La riconduzione in categorie omogenee porta a individuare 4 macro-aree:

- *Istituzionale:* include lo studio della rete dei servizi sociosanitari, delle figure professionali in essa operanti e della normativa in materia di assistenza socio-sanitaria.
- *Contrattuale:* comprende l'analisi dei diritti e doveri del lavoratore, della persona assistita e dei familiari, il CCNL Colf, la condizione giuridica dello straniero in Italia.
- *Relazionale:* accorpa lo studio della psicologia dell'anziano, le tecniche di comunicazione, le modalità relazionali, la gestione delle emozioni e la capacità di ascolto, la prevenzione e mediazione delle tensioni.
- *Tecnico-operativa:* include l'igiene della persona, la mobilitazione (elementi di anatomia e fisiologia, tecniche di spostamento e sollevamento), la preparazione e la somministrazione dei cibi, la geriatria (studio delle patologie frequenti negli anziani), le nozioni di pronto soccorso, l'igiene domestica, il governo della casa (effettuare acquisti e sbrigare pratiche burocratiche).

Nel complesso, alcuni riscontri evidenziano la presenza di nodi critici nella formazione delle assistenti familiari:

a) *Elevati abbandoni:* conciliare la formazione con l'impegno richiesto dal lavoro di cura non è facile: da un lato le donne occupate come assistenti familiari vedono spesso la formazione come tempo sottratto al lavoro remunerato, dall'altro le famiglie hanno difficoltà (e scarso interesse) a rinunciare anche solo per qualche ora alla presenza dell'assistente.

b) *Ridotta adesione da parte delle AF con progetti di breve periodo:* le persone maggiormente interessate ad intraprendere un percorso formativo sono le donne con progetti migratori di lungo periodo, in particolar modo quelle che aspirano a lavorare in strutture come case di riposo e ospedali. Questo significa che la frequenza ai corsi può essere favorita dal riconoscimento di crediti formativi che consentano sviluppi successivi.

c) *Il rischio – o l'opportunità, a seconda dei punti di vista – che la formazione incentivi un cambio del settore lavorativo:* ossia che le assistenti proseguano il loro percorso di formazione passando ad altra qualifica professionale (ASA, OSS), transitando al sistema dei servizi pubblici. Si riproduce, così, un lavoro privato di cura scarsamente qualificato.

Non va inoltre dimenticato che l'accesso alla formazione è possibile solo per le assistenti familiari regolarmente soggiornanti in Italia. Sono quindi escluse dagli interventi di qualificazione le assistenti irregolari, che secondo recenti stime rappresentano oltre un terzo del totale (Pasquinelli e Rusmini, 2008). Si evidenzia, pertanto, la necessità di una maggiore coerenza tra gli interventi regionali di regolazione del mercato privato e le politiche nazionali per l'immigrazione.

5. Sportelli per l'incontro domanda/offerta

Ciò che più manca nel mercato sommerso è l'informazione: con famiglie sotto pressione e impreparate, canali di reclutamento casuali e dove l'incrocio, il cosiddetto *matching* tra domanda e offerta, avviene in modo più o meno estemporaneo, generando catene di problemi a non finire.

In questi anni si sono moltiplicati sportelli dedicati, probabilmente i servizi più riusciti in questo settore. Gli sportelli incontrano due solitudini. Quella dell'assistente familiare che vuole affrancarsi dal circuito chiuso delle proprie connazionali, e quella di una famiglia alla ricerca, spesso urgente, di un aiuto. Entrambi cercano naturalmente una risposta alle proprie richieste immediate, ma anche un contesto che li ascolti, che ne valuti capacità da un lato, bisogni dall'altro. Un contesto capace di *accompagnamento*.

Nelle realtà regionali vanno affermandosi due tipi di sportelli: luoghi di semplice informazione per le famiglie, oppure servizi di orientamento, accompagnamento, sostegno continuativo. Nei due casi possiamo chiederci quali sono i risultati raggiunti. Dove porta tutta questa attività? Le evidenze disponibili ⁽⁶⁾ mostrano buoni riscontri al primo livello, con una grande quantità di primi contatti, sia tra chi domanda lavoro (le famiglie) sia e soprattutto tra chi lo offre (assistenti familiari). I numeri diminuiscono di molto quando si passa dai primi contatti agli abbinamenti, i *matching* realizzati, nonché ai contratti regolarmente stipulati. Uno, se va bene due primi contatti su dieci si trasformano effettivamente in un'assunzione.

La disponibilità a stipulare un contratto di lavoro rimane bassa per evidenti motivi di convenienza reciproca. In nero una badante prende al netto di più e costa di meno alla famiglia, a parità di ore lavorate. In una situazione di questo tipo cercare di fare emergere il lavoro di cura solo attraverso l'azione di sportello rischia di essere velleitario. La pura intermediazione di lavoro, se non collega-

⁽⁶⁾ L'unica rilevazione sistematica a livello regionale sugli sportelli dedicati al lavoro privato di cura è quella della Regione Friuli-Venezia Giulia. Si veda il sito dell'Agenzia regionale del lavoro: <http://www.regione.fvg.it/>.

ta agli altri interventi di cui ci occupiamo in questo capitolo, ha il fiato corto e lo sforzo sembra sproporzionato ai risultati.

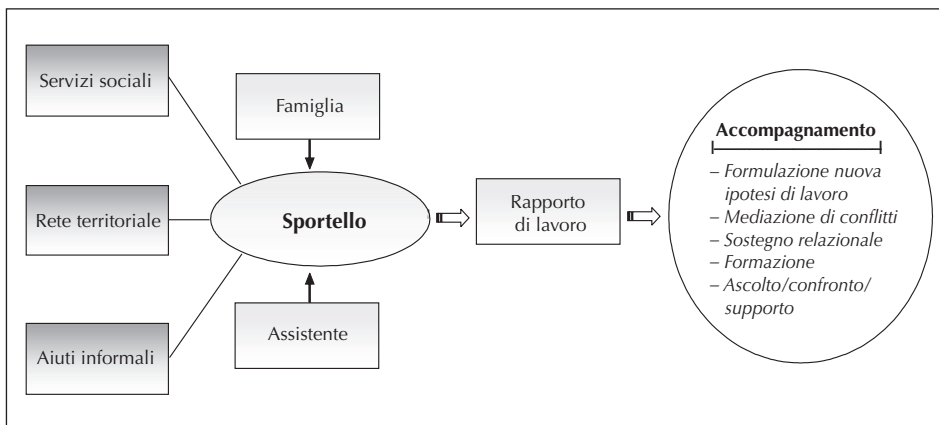
L'intermediazione è ciò che le persone chiedono, ma dietro si nascondono bisogni ben più ampi. Le famiglie in particolare non cercano solo la "badante giusta", ma sono interessate a un luogo che dia informazioni, che ascolti, a cui ci si possa appoggiare nel tempo, di cui ci si possa fidare, un luogo capace di rompere la solitudine del mercato.

Possiamo codificare la complessità delle variabili che intervengono nel processo di incontro tra il bisogno della famiglia e l'offerta di lavoro, per avanzare qualche ulteriore osservazione. La figura 2 rappresenta un diagramma di flusso cui si ispira l'attività di diversi sportelli. Rispetto a questo schema le esperienze si differenziano su due passaggi cruciali:

a) l'approfondimento nella lettura del bisogno, familiare da un lato e delle competenze lavorative dall'altro. In particolare, la presenza o meno di un vero e proprio "bilancio di competenze" aiuta a rendere l'attività di *matching* più adeguata e gli abbinamenti più efficaci;

b) l'accompagnamento successivo all'abbinamento. Un accordo formale tra le parti non garantisce di per sé alcuna stabilità: problemi, dissonanze, malintesi possono nascere dal giorno dopo. I nodi più ricorrenti possono riguardare le divergenze di carattere rispetto alle aspettative, il livello di apprezzamento del lavoro, la qualità della sistemazione abitativa, la fruizione delle ore di riposo, il livello retributivo, nonché il *turn-over* dell'assistente familiare e le sostituzioni. Da qui l'importanza di sportelli che si collegano ai servizi sociali e che facciano da "sponda" rispetto a rapporti caratterizzati da una ricorrente instabilità.

Figura 2 - Il sistema di relazioni degli sportelli badanti



A fianco dell'attività di sportello si possono creare albi o "elenchi" di assistenti familiari accreditate, ossia di badanti che hanno seguito un percorso formativo o che dimostrano competenze specifiche nel fare questo lavoro. Si tratta di esperienze ancora sporadiche: pochi sono gli enti locali che si sono attivati in questa direzione, ritenendola delicata soprattutto dal punto di vista delle responsabilità che pone all'ente locale. La presenza di un albo infatti solleva delicati aspetti di natura giuridica circa l'attività domestica e di aiuto delle assistenti.

E tuttavia gli albi chiudono idealmente il cerchio di un possibile raccordo tra domanda e offerta e che risulta fondamentale per incentivare pratiche di emersione. Il valore aggiunto più prezioso degli sportelli sta infatti nel poter collegare i sostegni della domanda (contributi, orientamento, *case management*) ai sostegni dell'offerta (formazione, processi di accreditamento, albi). Diventando luoghi in cui i diversi interventi lavorano in modo complementare.

È auspicabile che queste esperienze crescano, coordinandosi, anche attraverso sostegni regionali (oggi ampiamente carenti). Senza però ridursi a fare solo pre-selezione. La pura intermediazione tra domanda e offerta di lavoro coglie solo una dimensione dei bisogni in gioco, che riguardano anche ascolto, accompagnamento, lettura della domanda e bilancio delle competenze. Attività che difficilmente possono svolgere *call center* o bacheche informatiche, oggi in aumento.

6. Conclusioni

A dispetto di quelle previsioni che davano il fenomeno "badanti" per transitorio e di corto respiro, questa presenza si sta oggi sempre più consolidando. In questo capitolo abbiamo analizzato gli interventi di welfare, in larga misura locale, che riguardano un lavoro di cura ancora ampiamente sommerso. La strada per fare emergere e qualificare questo settore di attività sembra ancora lunga.

Lo sforzo di sostenere le famiglie e migliorare la qualità dell'assistenza deve appoggiarsi a politiche nazionali per l'immigrazione e la defiscalizzazione orientate alle medesime finalità. Molte assistenti familiari sono prive del permesso di soggiorno, almeno un terzo secondo nostre stime. Con gli ultimi decreti flussi questa quota si è parzialmente ridotta, ma rimane un sistema, in particolare nella chiamata a distanza, palesemente inadeguato per questo tipo di attività e i soggetti interessati. A livello fiscale l'obiettivo deve essere quello di rendere meno onerosa l'assunzione di una assistente familiare, arrivando a poter detrarre almeno metà degli oneri contributivi.

Ne siamo sempre più convinti: costruire un'alternativa richiede una rete di interventi che si sostengano in modo circolare. Sportelli dedicati all'incontro domanda/offerta, formazione, albi delle assistenti accreditate, sostegni economici. Azioni isolate portano a poco o nulla. Perché il valore aggiunto che l'ente pubbli-

co può offrire sta nel collegare interventi diversi: sostegni economici e servizi, tutele sul lato della domanda e su quello dell'offerta.

Prendiamo il caso della formazione: che ne è delle assistenti familiari che vengono formate? Se non esiste un mercato regolato che le accoglie e le valorizza, la formazione serve a poco. Corsi di formazione sospesi nel vuoto, non inseriti in un disegno più ampio, rischiano di essere inefficaci, perché privi di sbocchi attraenti e percorribili. La maggiore funzione di utilità rischia così di essere il "trampolino" per profili successivi, la possibilità di crediti formativi per diventare altro: Asa, Oss.

Interventi che si relazionano in modo circolare possono trovare un baricentro negli sportelli rivolti all'incontro tra domanda e offerta di assistenza. Essi possono diventare davvero il *trait d'union* tra le famiglie – con le loro esigenze di informazione e sostegno – e le donne immigrate – a cui proporre un contesto regolato di formazione e accreditamento delle competenze. In un contesto che deve diventare davvero più favorevole, a partire dal regime fiscale.