

REPUBBLICA ITALIANA



BOLLETTINO UFFICIALE

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO LA PRESIDENZA DELLA REGIONE - VIALE ALDO MORO 52 - BOLOGNA

Parte seconda - N. 100

Euro 1,64

Anno 38

6 settembre 2007

N. 134

DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE 30 luglio 2007,
n. 1206

Fondo regionale non autosufficienza. Indirizzi attuativi della deliberazione G.R. 509/07

Allegato 3

Linee di indirizzo per favorire la qualificazione e la regolarizzazione del lavoro di cura delle assistenti familiari nell'ambito delle azioni e degli interventi del FRNA

Premessa

La presenza nelle comunità locali di persone, in prevalenza donne e straniere, che collaborano molto spesso nelle famiglie per il lavoro di cura è uno dei fenomeni che ha caratterizzato in modo significativo gli ultimi anni, modificando ed ampliando le forme di assistenza delle persone anziane e disabili, con evidenti riflessi anche sulla rete dei servizi, oltre che nelle relazioni familiari e nel contesto sociale.

Le caratteristiche di questo fenomeno sono complesse. La rapidità dei mutamenti interni ne costituisce uno degli elementi essenziali, rendendo inappropriato un approccio monodirezionale che non si confronti con i continui mutamenti.

La presenza di persone per lo più straniere e donne nelle famiglie non si limita alle cure delle persone non autosufficienti, ma costituisce una risorsa anche per assicurare una convivenza, venuta meno a seguito delle modifiche delle strutture familiari, anche con persone autosufficienti o parzialmente non autosufficienti. Inoltre il considerare le assistenti familiari in un unico riferimento con le colf (vedi percorsi di regolarizzazione, la gestione contributiva) rende meno netti i confini e più difficile la conoscenza del fenomeno.

Nell'ambito del Piano triennale per il FRNA (Deliberazione GR 509/2007) è prevista la condivisione di linee di indirizzo per l'emersione e qualificazione del lavoro di cura delle assistenti familiari. Il presente documento, per quanto attiene all'ambito delle azioni e degli interventi e delle azioni del FRNA, è l'attuazione di quanto previsto dalla DGR 509, nella consapevolezza della necessità di inserire gli interventi qui indicati in un approccio più vasto di politiche integrate per l'inclusione (immigrazione, casa, formazione, lavoro, cultura) che non possono certamente esaurirsi nell'ambito degli interventi socio-sanitari.

La consapevolezza della necessità di un **approccio integrato** per rendere efficaci anche gli interventi e le azioni indicate nel presente documento richiede a tutti i livelli il coinvolgimento di molteplici soggetti responsabili ed attori delle politiche di settore richiamate e l'adozione di una logica di governance territoriale per affrontare, all'interno dei problemi legati all'immigrazione, lo specifico rappresentato dalla diffusione delle assistenti familiari.

Negli ultimi anni sono state condotte molte analisi del fenomeno in diversi territori della Regione.

La stessa Regione ha promosso un approfondimento in tre ambiti territoriali.

Dalle analisi condotte emerge un mondo variegato, in costante modificazione, con un alto tasso di turn over e ricambio anche in conseguenza dei diversi progetti migratori e di vita che caratterizzano l'universo delle assistenti familiari.

Dall'indagine regionale, divulgata nel 2004, emersero quattro profili di assistenti familiari caratterizzati da provenienza, situazioni personali e di età eterogenee, disponibilità e aspettative diverse, progetti di vita e di lavoro molto differenti. Al di là della caratterizzazione di questi profili e dell'esattezza dell'ipotesi interpretativa, è opportuno richiamare questi elementi per evidenziare la necessità di un approccio flessibile capace di coniugare interventi diversi e di connettersi con le prospettive di vita e di lavoro delle assistenti familiari. Diversamente, forte è il rischio di definire modelli e strumenti di interventi tarati su una assimilazione non reale tra assistenti familiari e operatori della rete e di utilizzare risorse senza consolidare risultati.

Da questo punto di vista, nel rispetto delle normative, occorre affiancare ad una strategia forte ed articolata destinata alle assistenti familiari regolari o regolarizzabili e alle famiglie che le utilizzano, anche una serie di interventi a bassa soglia e a largo contatto per entrare in rapporto e fornire strumenti di qualificazione anche alle assistenti familiari non regolari.

Obiettivi

- Sostenere le famiglie e le persone non autosufficienti nella scelta di mantenimento a domicilio.
- Avviare un percorso di progressiva integrazione del lavoro delle assistenti familiari nella rete dei servizi.
- Favorire l'emersione e la regolarizzazione nell'ambito degli strumenti di sostegno al domicilio, in particolare attraverso l'utilizzo dell'assegno di cura.
- Assicurare l'integrazione degli interventi tra servizi professionali ed assistenti familiari.
- Garantire differenziazione e flessibilità, con attenzione anche al mondo delle assistenti non regolari.

In sostanza con l'avvio del FRNA il sistema dei servizi deve assumere la realtà delle famiglie e delle persone non autosufficienti che utilizzano assistenti familiari come un tema centrale nella prospettiva del sostegno alla domiciliarità e definire un sistema ordinario e flessibile di intervento.

Impegno degli ambiti distrettuali

In ogni ambito distrettuale devono essere assicurati strumenti ed interventi che consentano il progressivo inserimento dell'attività di cura delle assistenti familiari nella rete dei servizi ed il sostegno alle famiglie ed alle assistenti familiari.

Nel corso degli ultimi anni sono state realizzate diverse esperienze significative che debbono essere consolidate e portate a sistema, assicurandone uno sviluppo equilibrato in ogni ambito distrettuale.

Il programma per la non autosufficienza del 2007 deve prevedere azioni e interventi relativi alla qualificazione e regolarizzazione dell'assistenza familiare che avviano l'attuazione delle linee indicate nel presente documento. Sulla base di questa esperienza, il programma attuativo del "Piano sociale di zona per la salute e il benessere sociale" del 2008 potrà prevedere un programma più organico e articolato che declini l'obiettivo generale della qualificazione connessa alla regolarizzazione, assicurando la piena articolazione delle azioni di seguito indicate, per la realizzazione delle quali è possibile utilizzare anche le risorse del FRNA.

Premessa indispensabile per l'efficacia dei programmi di intervento di ambito distrettuale è la conoscenza della dimensione e delle caratteristiche dell'assistenza familiare in relazione alle peculiarità di ciascun ambito distrettuale.

Nell'ambito di un più ampio approccio alle politiche dell'immigrazione, occorre garantire a tutti i livelli una attenzione specifica alla realtà delle assistenti familiari dal livello regionale agli ambiti distrettuali. Valorizzando il sistema già esistente, a livello provinciale deve essere assicurato un costante monitoraggio dell'andamento della diffusione e presenza di assistenti familiari, delle sue dimensioni quantitative e delle sue modifiche qualitative (provenienza, turn over, composizione familiare, etc.), in coordinamento e collaborazione con:

- gli Osservatori provinciali sull'immigrazione,
- gli sportelli unici per l'immigrazione,
- le sedi INPS provinciali
- i Consigli Territoriali per l'immigrazione.

L'Ufficio di supporto della Conferenza Territoriale Sociale e Sanitaria, è chiamato a svolgere il ruolo di cerniera tra il livello provinciale e gli ambiti distrettuali, ambiti nei quali i flussi e le informazioni sul mercato regolare vengono integrati sulla base di elementi ed informazioni sull'andamento della presenza reale, per quanto ricostruibile.

Si sottolinea la necessità di assicurare il coinvolgimento delle Consulte di rappresentanza dei cittadini stranieri di ambito provinciale o comunale.

Il monitoraggio, coordinato a livello provinciale, deve promuovere una conoscenza articolata su base territoriale, di ambito distrettuale e comunale.

Azioni ed interventi

La relazione tra assistente familiare, persona assistita e familiari è esposta a un forte rischio di isolamento e a volte di forti contrasti e contenziosi.

Tali rischi sono in parte connessi al tipo di rapporto, che si svolge all'interno delle mura domestiche e che investe molteplici aspetti: dalla modalità in cui nasce il rapporto, alla sua definizione, all'adattamento reciproco, alla sua gestione, anche dal punto di vista amministrativo e relazionale.

Le azioni e gli interventi che sono indicati successivamente come base minima dei programmi di ambito distrettuale rappresentano strumenti per creare reti di sostegno e di tutela della relazione tra assistente familiare, persona non autosufficiente e familiari, accompagnando i soggetti di questa relazione per ridurre il rischio di isolamento e solitudine. Per la realizzazione delle diverse azioni e degli interventi indicati ci si potrà avvalere in modo produttivo di una funzione di tutoring, già sperimentata nell'ambito del supporto alla domiciliarità, sia come sostegno alla famiglia che come monitoraggio della corrispondenza del progetto assistenziale ai bisogni della persona non autosufficiente e per l'affiancamento all'assistente familiare. Questa funzione, svolta da operatori della rete (OSS, RAA, educatore, etc.), adeguatamente preparati, rientra a pieno nel quadro di azioni per il sostegno della domiciliarità e può essere considerata come risorsa per accompagnare (facilitare e monitorare) l'attuazione di tali progetti, assumendo una particolare rilevanza in presenza di una assistenza familiare privata.

1) Sostegno alle famiglie

- Assicurare, all'interno o in collegamento con gli sportelli sociali, un punto di ascolto (distribuito ed articolato nel territorio) competente e qualificato in grado di fornire informazioni, indicazioni ed indirizzare le famiglie in ordine alle diverse problematiche;

- Promuovere, in collaborazione con i centri dell'impiego e con tutti gli attori sociali coinvolti, un sistema strutturato di incontro domanda-offerta di lavoro che, nel rispetto delle competenze proprie dei centri per l'impiego e delle agenzie deputate al reclutamento del personale, preveda una collaborazione tra centri per l'impiego e sportelli sociali, al fine di garantire consulenza ed orientamento al livello più prossimo possibile, semplificando le procedure ed i percorsi per le famiglie;

- Sostenere le famiglie assicurando l'Integrazione con la rete dei servizi ed in particolare con l'assistenza domiciliare, innovando l'organizzazione dell'assistenza domiciliare e prevedendo forme di presa in carico leggera e flessibile anche per le persone non autosufficienti per le quali le cure sono garantite da assistenti familiari in relazione ai bisogni delle persone ed al PAI in particolare per:

A) interventi di integrazione nei PAI dell'attività delle assistenti familiari (aiuto ed integrazione nelle attività complesse che non possono essere svolte da una sola persona, nella gestione sostituzioni ed emergenze),

B) interventi di consulenza per i familiari su problematiche specifiche e di supporto e mediazione culturale in considerazione delle problematiche connesse con la convivenza e le relazioni con persone di culture diverse (vedi Progetto Elsa FC), sviluppando anche in collaborazione con il terzo settore interventi di mediazione psicologica e culturale che favoriscano la comprensione reciproca e la relazione ed il superamento delle situazioni conflittuali;

D) attivazione di accordi con soggetti del terzo settore per assicurare la copertura dei periodi di sostituzione delle assistenti familiari anche con soluzioni innovative e regolari, consolidando alcune esperienze in atto nel territorio regionale (progetto Sin.Te.Si di Piacenza e Progetto Fuori Orario Mo e Re), e la partecipazione delle assistenti ad attività formative,

E) disponibilità di accoglienza temporanea di sollievo (programmata in coincidenza del periodo di ferie delle assistenti familiari o per emergenze) per le persone non autosufficienti che presentano più elevate necessità assistenziali che non possono trovare adeguata risposta a domicilio,

F) Sviluppo dell'utilizzo dell'assegno di cura promuovendo un contatto attivo ed azioni mirate sulla base dell'incrocio integrato delle informazioni relative alle regolarizzazioni delle assistenti familiari ed al beneficio dell'Indennità di accompagnamento.

2) Sostegno alle assistenti familiari

- Promuovere, in collaborazione con i Centri di educazione permanente e/o con i centri di formazione professionale o con altre risorse formative del territorio un numero adeguato di iniziative mirate all'apprendimento della lingua collegandolo all'approfondimento linguistico di tematiche inerenti i problemi relazionali, assistenziali, fisici, di gestione della casa, di accesso ai servizi della comunità, etc, anche sperimentando forme innovative di apprendimento a distanza (vedi progetto Aspasia RE);

- Assicurare, all'interno della rete dei servizi, un punto di ascolto accessibile, competente e qualificato in grado di fornire informazioni, indicazioni e sostegno in ordine alle diverse problematiche, dove poter sviluppare anche forme di auto-aiuto;

- Integrare l'attività delle assistenti familiari nella rete dei servizi fornendo:

a) interventi di affiancamento e di formazione in situazione rispetto a problematiche specifiche e circoscritte legate all'assistenza,

b) attività strutturata di tutoring svolto da operatori della rete (OSS, RAA, educatore, etc.), adeguatamente preparati, nei confronti delle assistenti famigliari, dei famigliari delle persone non autosufficienti, nell'ambito dei progetti assistenziali che prevedono l'assegnazione di cura (vedi progetto madreperla MO-RE-FO-BO),

- Sviluppare, previa condivisione con l'Amministrazione Provinciale, una serie di attività formative e di aggiornamento in modo nuovo e flessibile, puntando sull'autoformazione, sull'affiancamento, e sulla verifica periodica in collegamento strutturato con operatori della rete dei servizi (CP, CD, Ass. dom) a ciò adeguatamente preparati, inserendo in tal modo le assistenti familiari in una importante rete di relazioni. Un simile modello consente una alta riproducibilità e la possibilità di entrare in contatto in tempi brevi con un elevato numero di assistenti familiari, superando il limite delle esperienze condotte a seguito della DGR 924/2003 (vedi progetto Aspasia RE);

- Garantire, il riconoscimento dei crediti formativi derivanti dalla partecipazione ad attività formative strutturate e coerenti con i contenuti delle Unità Formative capitalizzabili già definite;

- Promuovere iniziative di aggiornamento di breve durata in collaborazione con i servizi della rete, su tematiche assistenziali specifiche rivolte congiuntamente a familiari ed assistenti familiari.

Anche se non può appartenere in modo specifico ai contenuti di un programma di intervento con obiettivi socio-sanitari, si sottolinea l'importanza che nell'ottica dell'integrazione delle politiche e degli interventi richiamata in premessa, sia favorita in ambito comunale (anche in collaborazione con le Associazioni del volontariato, del terzo settore, della rete dei Centri sociali), la messa a disposizione di spazi di incontro per le assistenti familiari.

3) Interventi per favorire la emersione e regolarizzazione dei rapporti di lavoro

Nell'ambito delle finalità proprie dell'assegno di cura la Regione intende ampliare quanto già previsto dall'attuale normativa al fine di concorrere a consolidare per quanto possibile il processo di regolarizzazione delle assistenti familiari in possesso dei necessari requisiti.

In aggiunta a quanto già previsto, si intende avviare una sperimentazione di sostegno economico del processo di regolarizzazione prevedendo, nel caso di concessione dell'assegno di cura, un contributo aggiuntivo di 160 euro mensili (a prescindere dal livello dell'assegno A, B o C) per gli anziani che utilizzano assistenti familiari con regolare contratto e che hanno un ISEE estratto inferiore a 10.000 euro.

Il contributo viene concesso nell'ambito del progetto che prevede l'assegno di cura, sulla base di una specifica richiesta e della presentazione della documentazione attestante il regolare contratto e l'effettiva contribuzione previdenziale nei confronti dell'assistente familiare.

La normativa regionale sull'assegno di cura viene adeguata in tal senso prevedendo a livello locale un periodo tecnico massimo di due mesi per la predisposizione degli strumenti e delle forme organizzative per implementare la nuova misura, entro il quale ogni ambito distrettuale deve aver attivato questa nuova modalità. Sulla base degli elementi di conoscenza disponibili si ritiene che il numero di potenziali beneficiari di questa nuova misura tra gli attuali percettori degli assegni di cura sia di circa 3700 persone, con una spesa annua a livello regionale di circa 7 milioni di euro. Su base regionale per ogni nuovi 1000 beneficiari degli assegni di cura in generale, si stima di attivare circa 330 interventi di incremento dell'assegno di cura, considerando che solo una parte delle famiglie utilizza assistenti familiari e solo una parte di queste rientra nei limiti per la concessione del contributo aggiuntivo di 160 euro; pertanto, complessivamente, per ogni 1000 nuovi beneficiari dell'assegno di cura, si stima una spesa per il solo contributo aggiuntivo di circa 640.000 euro. Dopo una prima fase di sperimentazione si valuterà l'impatto di questa misura e la possibilità di rivederne le modalità di attuazione.

4) Interventi di ambito regionale

La Regione promuove una riflessione per una attenta valutazione delle esperienze formative sin qui realizzate e per garantire gli strumenti necessari per il riconoscimento dei crediti formativi delle assistenti familiari, nella convinzione della necessità di approcci formativi differenziati e flessibili in relazione anche ai diversi progetti migratori e di vita delle assistenti familiari.

Con l'obiettivo di assicurare comunque, anche alle assistenti familiari che non partecipano o che non possono partecipare a momenti formativi strutturati, strumenti di conoscenza e di apprendimento, la Regione si impegna a proseguire l'esperienza di produzione di strumenti informativi di semplice lettura e diffusione, anche attraverso altri strumenti che possono essere utilizzati in modo flessibile a domicilio (DVD, etc.).