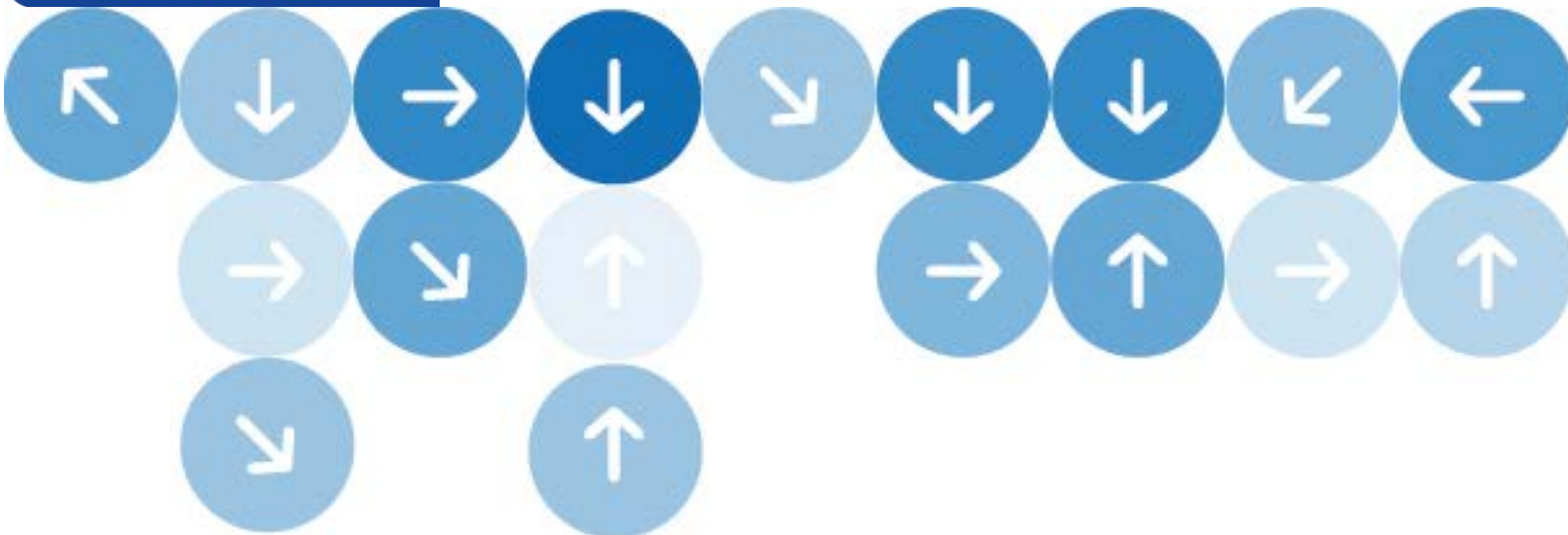




fondo  
sociale europeo

FONDI STRUTTURALI E DI INVESTIMENTO  
EUROPEI 2014/2020



RAPPORTO DI RICERCA

# L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PER L'ASSISTENZA FAMILIARE



REGIONE  
PIEMONTE

per una crescita intelligente,  
sostenibile ed inclusiva

[www.regione.piemonte.it/europa2020](http://www.regione.piemonte.it/europa2020)

INIZIATIVA CO-FINANZIATA CON FSE

L'IREs PIEMONTE è un ente di ricerca della Regione Piemonte disciplinato dalla Legge Regionale 43/91 e s.m.i. Pubblica una relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

#### CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE

Michele Rosboch, Presidente  
Mauro Durbano, Vicepresidente  
Alessandro Carriero, Mario Viano, Gianpaolo Zanetta

#### COLLEGIO DEI REVISORI

Alessandro Rossi, Presidente  
Maria Carmela Ceravolo, Silvio Tosi, Membri effettivi  
Stefano Barreri, Luca Franco, Membri supplenti

#### COMITATO SCIENTIFICO

Irma Dianzani, Presidente  
Filippo Brun, Anna Cugno, Roberta Lombardi, Ludovico Monforte, Chiara Pronzato, Pietro Terna

#### DIRETTORE

Vittorio Ferrero

#### STAFF

Marco Adamo, Stefano Aimone, Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Davide Barella, Cristina Bargerò, Stefania Bellelli, Marco Carpinelli, Marco Cartocci, Pasquale Cirillo, Renato Cogno, Alessandro Cunsolo, Luisa Donato, Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlino, Vittorio Ferrero, Claudia Galetto, Anna Gallice, Lorenzo Giordano, Martino Grande, Simone Landini, Federica Laudisa, Sara Macagno, Eugenia Madonia, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso, Daniela Musto, Carla Nanni, Daniela Nepote, Gianfranco Pomatto, Giovanna Perino, Santino Piazza, Sonia Pizzuto, Elena Poggio, Chiara Rivoiro, Valeria Romano, Martina Sabbadini, Lucrezia Scalzotto, Bibiana Scelfo, Luisa Sileno, Alberto Stanchi, Filomena Tallarico, Guido Tresalli, Stefania Tron, Roberta Valetti, Giorgio Vernoni.

#### COLLABORANO

Ilario Abate Daga, Niccolò Aimo, Filomena Berardi, Debora Boaglio, Cristiana Cabodi, Chiara Campanale, Silvia Caristia, Paola Cavagnino, Stefano Cavaletto, Elisabetta Cibiniel, Salvatore Cominu, Lucilla Conte, Giovanni Cuttica, Elide Delponte, Paolo Feletig, Lorenzo Fruttero, Silvia Genetti, Massimiliano Granceri Bradaschia, Giulia Henry, Ilaria Ippolito, Veronica Ivanov, Ludovica Lella, Daniela Leonardi, Stefania Medeot, Luigi Nava, Sylvie Occelli, Serena Pecchio, Valerio V. Pelligra, Ilaria Perino, Samuele Poy, Laura Ruggiero, Paolo Saracco, Alessandro Sciullo, Antonio Soggia, Anda Tarbuna, Valentina Topputo, Nicoletta Torchio, Elisa Tursi, Silvia Venturelli, Paola Versino, Gabriella Viberti, Augusto Vio.

Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito

[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale citazione della fonte.

© 2021 IRES – Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 – 10125 Torino [www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

L'ATTUAZIONE DELLE POLITICHE PER  
L'ASSISTENZA FAMILIARE  
2021

© 2021 IRES  
Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte  
Via Nizza 18 -10125 Torino

[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

## GLI AUTORI

Elisabetta Cibinel

Renato Cugno

Si ringrazia il Settore Politiche per le pari opportunità, Direzione Sanità e Welfare della Regione Piemonte per la collaborazione fornita.

Per le informazioni sul programma, la partecipazione a interviste e a momenti di confronto si ringraziano inoltre: Margherita Allena, Cristiana Bertaina, Maria Adelaide Brach Prever, Marina Carosso, Roberta Cattoretti, Nadia Cordero, Aldo Curreli, Elena Di Bella, Ilaria Ferrero, Federico Gerbaudi, Irene Gili Fivela, Enrico Giraud, Maria Concetta Foti, Deborah Inglese, Silvia Lavina, Gianpiera Lisa, Federico Manfreda, Miriam Martelli, Paolo Moroni, Samanta Palmadessa, Francesca Piroddi, Carlo Pontillo, Giuseppe Porzio, Deborah Spadin, Patrizia Spina, Teresa Valentino.

# INDICE

INTRODUZIONE .....	1
<b>CAPITOLO 1 .....</b>	<b>3</b>
<b>LA PROMOZIONE DELL'ASSISTENZA FAMILIARE IN PIEMONTE.....</b>	<b>3</b>
L'ASSISTENZA FAMILIARE A PARTIRE DAL 2010 .....	3
IL NUOVO IMPEGNO REGIONALE PER L'ASSISTENZA FAMILIARE.....	4
LE PROPOSTE PROGETTUALI SOSTENUTE DAL BANDO .....	5
<b>CAPITOLO 2 .....</b>	<b>7</b>
<b>SPUNTI DALL'INDAGINE QUALITATIVA.....</b>	<b>7</b>
COMUNICAZIONE E INCONTRO DELLE RETI CON FAMIGLIE E ASSISTENTI FAMILIARI.....	8
MATCHING TRA DOMANDA E OFFERTA DI LAVORO .....	8
INCENTIVI ECONOMICI E AZIONI DI SUPPORTO.....	11
COORDINAMENTO ALL'INTERNO DELLE RETI TERRITORIALI .....	12
QUALE ASSISTENZA FAMILIARE DOPO LA PANDEMIA? .....	12
<b>CAPITOLO 3 .....</b>	<b>13</b>
<b>RIFLESSIONI CONCLUSIVE E INDICAZIONI DI POLICY .....</b>	<b>13</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>16</b>



# INTRODUZIONE

L'attività di ricerca presentata riguarda il bando regionale "Intervento di sistema sul territorio regionale per la realizzazione di servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare mediante reti territoriali" approvato con D.D. n. 1346 del 27/12/2017 (sulla base di un Atto di indirizzo del dicembre 2016). Il bando punta a consolidare diverse esperienze locali avviate autonomamente nonché incentivate da un precedente programma regionale sperimentale, che sono state oggetto di una analisi specifica propedeutica al bando stesso.

Gli obiettivi espliciti dell'intervento di sistema sono:

- aumentare e qualificare i servizi di cura per persone con limitata autonomia;
- consolidare un sistema di servizi in rete e sostenibile;
- contrastare il lavoro sommerso attraverso la regolarizzazione dei rapporti.

Il programma prefigura inoltre un modello di presa in carico integrata per le persone più vulnerabili e in condizioni di "emergenzialità" (che si ritrovano improvvisamente in una condizione di non autosufficienza).

Il gruppo di ricerca IRES ha avviato alla fine del 2018 un'indagine sull'implementazione della misura sul territorio regionale. In una prima fase il gruppo ha preso parte a incontri ed eventi significativi volti a dare applicazione alla strategia regionale e ad avviare i progetti territoriali. Nei primi mesi della ricerca, coincidenti con la fase di formazione dei partenariati locali, sono state realizzate tre interviste in profondità ad altrettanti funzionari regionali volte a ricostruire le origini della strategia di promozione dell'assistenza familiare; le interviste avevano anche lo scopo di approfondire il tema dell'assistenza familiare in relazione alla formazione professionale e alla certificazione delle competenze acquisite in contesti non formali e informali.

Nella primavera del 2019 è stata avviata un'analisi delle 12 proposte progettuali approvate e sono stati elaborati dei questionari rivolti a tutte le compagini territoriali. Nel corso dell'estate del 2019 sono poi state realizzate 5 interviste in profondità volte ad approfondire 4 progetti, selezionati per la loro rilevanza e specificità a livello territoriale: i due progetti più ampi per territorio coperto e per budget (NetCare - capofila Consorzio Monviso Solidale e Afrimont - capofila Città Metropolitana di Torino); quindi di un progetto più concentrato geograficamente e con ampia esperienza pregressa (Curare in famiglia - capofila Comune di Novara); infine il progetto del Comune di Torino, caratterizzato da una forte integrazione con i servizi sanitari. I risultati delle prime osservazioni sono contenuti in un precedente Contributo di ricerca (n. 297/2020), a cui si rimanda per tutti gli approfondimenti.

L'indagine si è conclusa nella primavera del 2021 con 6 interviste in profondità volte ad aggiornare le informazioni relative ai progetti<sup>1</sup> già approfonditi, specialmente in relazione alla pandemia, e a incontrare altri due progetti territoriali in rappresentanza del quadrante Sud-Est (enti capofila: Consorzio Intercomunale del Novese dei Servizi alla Persona e CISA Asti Sud). Le due rilevazioni realizzate nel 2019 e nel 2021 hanno dunque permesso di approfondire complessivamente metà dei progetti realizzati sul territorio regionale.

---

<sup>1</sup> Non è stato possibile ricontattare uno dei 4 progetti approfonditi nel 2019.





# CAPITOLO 1

## LA PROMOZIONE DELL'ASSISTENZA FAMILIARE IN PIEMONTE

### L'ASSISTENZA FAMILIARE A PARTIRE DAL 2010

Gli interventi e le politiche per la non autosufficienza e l'assistenza familiare sono al centro del dibattito sul rinnovamento dei sistemi di welfare da decenni. In questo processo il livello regionale ha giocato sin dagli anni Novanta un ruolo strategico: rientra in questo impegno il bando pubblicato nel 2010 dalla Regione Piemonte al fine di sostenere servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare mediante reti territoriali. Il bando, finanziato con risorse provenienti dal Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo 2007-2013 (POR FSE 2007-2013), mirava a stimolare le Province a proporre progettualità che rispondessero ad alcune indicazioni: sviluppare e rafforzare la governance dell'area dell'assistenza familiare al fine di (ri)dare dignità al lavoro di cura e accompagnare le persone e le famiglie in condizioni di fragilità; migliorare e potenziare il sistema di offerta di lavoro di cura presente sul territorio; favorire l'emersione del lavoro irregolare; promuovere percorsi di qualificazione professionale per gli/le assistenti familiari e per gli operatori e le operatrici dei servizi dedicati. Il bando regionale del 2010 ha permesso la realizzazione di otto progetti di rete su quasi tutte le Province piemontesi: Vercelli, Alessandria, Novara, Cuneo, Asti, Verbanò Cusio Ossola e Torino<sup>2</sup>. Nel corso degli anni le risorse investite sono andate esaurendosi, ma il tema dell'assistenza familiare è rimasto al centro delle esigenze della cittadinanza. Per questo motivo la Regione ha deciso di investire nuove risorse per mappare l'attuale sistema, individuarne direttrici di sviluppo e implementare un nuovo modello più attento alle esigenze di famiglie e assistenti familiari.

Sulla base di questi presupposti la Giunta Regionale ha approvato la DGR 12 dicembre 2016, n. 8, contenente criteri e modalità per l'attuazione di un intervento a favore dell'assistenza familiare. Il documento prevedeva due azioni distinte: il finanziamento dell'intervento vero e proprio e l'affidamento di un'indagine propedeutica volta a rilevare e analizzare le esperienze realizzate, con risorse pubbliche o private, tra il 2010 e il 2016 nel campo dell'assistenza familiare. L'indagine si proponeva inoltre di individuare soluzioni innovative e sostenibili e, più in generale, condizioni e direttrici di sviluppo per interventi efficaci ed efficienti a livello regionale. L'indagine è stata condotta dallo Studio Errepi in collaborazione con il Laboratorio Percorsi di secondo welfare ed è stata presentata alla fine del 2017<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Per un approfondimento sulle esperienze nel Comune e nella Provincia di Torino v. Torriani 2015.

<sup>3</sup> Per una sintesi sui risultati dell'indagine v. Cibinel e Cugno 2020; per un approfondimento dettagliato v. Cibinel *et al.*, 2017.

## IL NUOVO IMPEGNO REGIONALE PER L'ASSISTENZA FAMILIARE

A seguito dell'indagine propedeutica la Regione Piemonte ha pubblicato un bando per finanziare un "Intervento di sistema sul territorio regionale per la realizzazione di servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare mediante reti territoriali" (DD 27 dicembre 2017, n. 1346) dando attuazione alle linee di indirizzo generali già previste dalla DGR 12 dicembre 2016, n. 8. L'intervento intende favorire un sistema integrato di politiche (pari opportunità, politiche attive del lavoro e della formazione professionale, politiche sociali) in continuità rispetto alle esperienze territoriali realizzate nel corso degli anni.

Il bando, in particolare, prevede tre azioni fondamentali:

- attivazione di percorsi di qualificazione mediante il riconoscimento delle competenze acquisite in contesti informali e non formali ed erogazione della formazione complementare, per il conseguimento della qualifica professionale di assistente familiare;
- incrocio domanda-offerta di lavoro, supporto per la collocazione delle/gli assistenti familiari nelle famiglie e accompagnamento all'inserimento lavorativo;
- erogazione di incentivi economici alle famiglie, finalizzati alla regolarizzazione dei contratti di lavoro.

Le proposte progettuali presentate alla Regione dovevano prevedere una rete composta almeno da un'amministrazione locale (con funzione di capofila), l'Agenzia Piemonte Lavoro (con il/i Centro/i per l'Impiego territorialmente competente/i), un operatore dei servizi al lavoro accreditato, un ente di formazione accreditato e un'impresa sociale. Numerosi altri soggetti erano invitati a far parte delle reti, e per alcuni di loro è stata introdotta una specifica priorità (da cui derivava un meccanismo di premialità in fase di valutazione dei progetti): associazioni attive nell'area dell'assistenza familiare, rappresentanze di lavoratori e datori di lavoro maggiormente rappresentative, patronati, Aziende Sanitarie Locali.

## LE PROPOSTE PROGETTUALI SOSTENUTE DAL BANDO

Le proposte progettuali sono pervenute alla Regione entro il giugno 2018; con DD 28 agosto 2018, n. 939 sono stati selezionati e approvati 12 progetti riguardanti l'intero territorio regionale. Le iniziative sono state avviate a partire da novembre 2018 e avranno una durata massima di 24 mesi. La pandemia scoppiata all'inizio del 2020 ha comportato la possibilità di richiedere una proroga per il completamento delle azioni previste; tutti i progetti dovrebbero concludersi entro la fine del 2021.

I progetti si sono distribuiti su tutto il territorio regionale, con articolazioni diverse a seconda dei quadranti interessati (v. Tabella 1).

**Tabella 1 – Distribuzione territoriale delle proposte progettuali**

Nome progetto	Capofila	Territorio	Quadrante
A.A.A. Assistenza Affidabile A domicilio	CISSABO	Territori di competenza dei consorzi IRIS e CISSABO	NE
NET CARE - L'assistenza familiare in rete	Consorzio Monviso Solidale	Provincia di Cuneo	SO
Dai territori, WE TAKE CARE	Comune di Vercelli	Province di Vercelli e Verbano Cusio Ossola	NE
A.RETE: assistenza in rete, valore alle persone	Consorzio Intercomunale del Novese dei Servizi alla Persona	Provincia di Alessandria	SE
Curare in famiglia	Comune di Novara	Comune di Novara e area sud-novarese	NE
Interventi di sistema per i servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare	Comune di Torino – Divisione Servizi sociali	Comune di Torino	Metropolitano
A.F.R.I.MONT. - Assistenza Familiare Reti Integrate Montagna	Città Metropolitana di Torino	Val Susa, Val Sangone, pinerolese (Valli Chisone e Gemanasca), canavese (Ciriè, Lanzo, Cuorgnè), eporediese	Metropolitano
In rete per l'assistenza familiare	CISA Asti sud	Provincia di Asti	SE
Domiciliariamente in rete	Comune di Grugliasco	Area metropolitana di Torino nord, centro e sud	Metropolitano
Curare in famiglia	CISS Borgomanero	Area nord della provincia di Novara	NE
R.ASSI.CURA - Rete per l'assistenza e la cura	Comune di Moncalieri	Territorio di riferimento dei Distretti socio-sanitari di Carmagnola, Nichelino, Moncalieri e Chieri	Metropolitano
Insieme per la cura: verso un'assistenza familiare qualificata	Comune di San Mauro Torinese	Comune di San Mauro Torinese e territori dei consorzi di Gassino e Chivasso	Metropolitano

Fonte: elaborazione degli autori.

Il numero di componenti delle singole reti ha una variabilità significativa (da un minimo di 7 a un massimo di 40 partner, con una media di 18). Tutte le reti territoriali comprendono nel loro partenariato almeno uno dei soggetti facoltativi ma indicati come elemento di premialità dal bando<sup>4</sup>.

Ad aprile 2021<sup>5</sup> sono 1.877 le persone che hanno beneficiato di azioni di orientamento professionale. Poco meno del 56% degli/le assistenti familiari è stata avviata al servizio di identificazione delle competenze (1.050 candidati/e) e il 48% alla validazione delle competenze (907). 36 persone hanno infine usufruito dei servizi di incontro domanda/offerta per l'avviamento a tempo indeterminato. Sul fronte domanda, alla fine di aprile 2021 sono 306 le famiglie che hanno ricevuto consulenza. Complessivamente sono stati riconosciuti 105 incentivi: 35 per l'attivazione del contratto, 3 per contributi previdenziali per assunzioni fino a 20 ore settimanali, 34 per contributi previdenziali per assunzioni oltre le 20 ore settimanali e 33 per l'elaborazione dei cedolini.

---

<sup>4</sup> Per un'analisi più approfondita dei partenariati si rimanda a Cibinel e Cugno 2020.

<sup>5</sup> Si fa qui riferimento a dati estratti da SILP in data 29/4/2021 grazie alla collaborazione di Federico Gerbaudi.

## CAPITOLO 2

### SPUNTI DALL'INDAGINE QUALITATIVA

Come descritto nell'introduzione, l'ultima fase della rilevazione ha coinvolto cinque progetti e si è concentrata su alcuni temi emersi come particolarmente rilevanti o critici nel confronto con esperti e operatori, in particolare:

- il rapporto con le famiglie e la capacità di comunicazione e "aggancio" dei progetti;
- il funzionamento del matching tra domanda e offerta di lavoro (un aspetto che, al momento della prima rilevazione, non era ancora stato sufficientemente sperimentato dalle reti territoriali);
- il funzionamento e l'apprezzamento degli incentivi economici e delle altre azioni svolte a sostegno dell'inserimento lavorativo dell'assistente familiare;
- l'andamento delle relazioni tra i diversi enti all'interno delle reti territoriali.

La pandemia ha segnato profondamente i contesti territoriali, insistendo peraltro in modo particolare sulla popolazione anziana (la stessa coinvolta dalla misura in oggetto); questo tema è dunque stato affrontato in modo trasversale nel corso delle interviste.

Le interviste hanno confermato il presupposto fondamentale del programma: la continuità rispetto a iniziative già sperimentate sul territorio locale. Tutti i progetti approfonditi si sono innestati su esperienze o partenariati precedenti, in alcuni casi legati alla progettazione del 2010. In alcuni casi si trattava di esperienze temporanee poi concluse ma prontamente riattivate; in tre casi sui cinque approfonditi le progettualità precedenti avevano dato vita a un servizio istituzionale offerto sul territorio nel campo dell'assistenza familiare (per quanto non sempre conosciuto e utilizzato dalla popolazione).

In questo senso le interviste hanno fatto emergere come un ulteriore investimento da parte della Regione abbia rappresentato uno stimolo e una conferma della rilevanza della questione dell'assistenza familiare e della cura alle persone non autosufficienti. Gli intervistati hanno affermato che l'intenzione dei propri enti è di continuare a lavorare sul tema – qualora sussistano le condizioni economiche per farlo – anche approfittando dell'attuale programma regionale per individuare punti di forza e criticità e riconfermare sul proprio territorio i servizi e le azioni che si stanno dimostrando più utili e rispondenti alle esigenze e caratteristiche locali, anche in relazione ai temi oggetto della presente indagine.

## COMUNICAZIONE E INCONTRO DELLE RETI CON FAMIGLIE E ASSISTENTI FAMILIARI

Le interviste hanno sottolineato l'importanza di **investire maggiormente nella comunicazione** rivolta alle assistenti familiari e alle famiglie. Per ragioni di budget e per scelte progettuali i partenariati non hanno investito nella progettazione e realizzazione di campagne di comunicazioni efficaci fin dall'inizio, con la conseguente difficile individuazione dei beneficiari dei progetti.

In tutti i progetti approfonditi sono stati elaborati dei materiali informativi (locandine, volantini, ecc.), tuttavia gli intervistati concordano sulla centralità del canale di comunicazione impiegato piuttosto che degli strumenti predisposti. Da questo punto di vista, confrontando le varie strategie comunicative utilizzate, sono emerse come più efficaci quelle in grado di intrecciare relazioni di fiducia con i possibili beneficiari e quelle capaci di **intercettare reti locali già attive** e consolidate (più o meno formali).

È l'esempio di un territorio in cui si è scelto di individuare i servizi sociali territoriali come principale canale di accesso alla misura. Come sottolinea un'intervistata:

*[Si è rivelato fondamentale] il lavoro delle assistenti sociali del territorio che incrociano l'esigenza della famiglia che, in un momento di difficoltà, di acuzie e di problemi, arriva al servizio e espone un problema. [...] Questo è il canale che si è mostrato più efficace: su questo ambito funziona moltissimo il rapporto personale e il rapporto di fiducia che si crea tra famiglia e servizio. Questo è proprio il nodo... il vero ruolo del servizio sociale. Perché la famiglia si fida di un ente pubblico.*

In alcuni contesti territoriali molto circoscritti è invece emersa come efficace la **capacità di interlocuzione con reti informali** particolarmente attive nel campo dell'assistenza familiare e che attualmente rappresentano un punto di riferimento per le persone che cercano un aiuto per il proprio congiunto anziano (parrocchie, Caritas, ecc.). Come racconta un'intervistata, nell'ambito di un progetto che copre diversi territori molto diversi tra loro:

*[La comunicazione] ha funzionato meglio in alcuni territori dove ci sono enti attivissimi e hanno strette relazioni con il parroco... quindi fanno un lavoro anche molto informale.*

## MATCHING TRA DOMANDA E OFFERTA DI LAVORO

Secondo gli intervistati il nodo centrale dei progetti sull'assistenza familiare dovrebbe essere l'incontro tra domanda e offerta di lavoro: **su questo aspetto dovrebbero convergere i maggiori sforzi in termini di competenze e risorse**. Tutti i progetti operano in contesti "maturi", in cui negli ultimi dieci anni si è lavorato sul tema dell'assistenza familiare, sebbene talvolta in modo frammentato. A fronte di questa posizione condivisa, i progetti territoriali hanno però mostrato diversi livelli di sviluppo e consapevolezza del proprio ruolo: alcuni intervistati giudicano l'attuale programma regionale come troppo sbilanciato a favore della formazione e ritengono che anche le compagini territoriali si siano eccessivamente concentrate su questo aspetto. Come racconta un'intervistata:

*[Penso che] ... il "core business" del programma sia esaurito (...) e abbiamo bisogno di evolvere in un'altra direzione. Questo programma, essendo [ricondotto alle] politiche*

*attive del lavoro era molto declinato sulla formazione, si preoccupava molto dell'emersione del nero e della qualificazione e certificazione. Si preoccupava meno - cioè, solo in una seconda fase - di fare il matching, dando per scontato che poi avrebbe funzionato: quando c'era una grande domanda l'essenziale era qualificare le assistenti familiari e incoraggiare le famiglie con dei contributi ad assumerle non in nero, ma dopodiché non è che ci si preoccupava tanto... e questo evidentemente adesso non funziona più così bene.*

Altri progetti hanno invece interpretato con maggior flessibilità il programma regionale, adattandolo al proprio contesto territoriale e alla rete progettuale (pur rispettando i limiti posti dal bando regionale e, in alcuni casi, scontrandovisi). È l'esempio di un progetto territoriale il cui capofila è un ente che ha una discreta esperienza nel campo della formazione professionale (per quanto non degli/Ile assistenti familiari) e che al suo interno ha anche un Servizio Al Lavoro (SAL); queste caratteristiche hanno garantito all'ente un vantaggio comparato che gli ha permesso di muoversi più agilmente nel programma. Per questo ente, che ha alle spalle un contesto più pronto a occuparsi di assistenza familiare, l'attuale bando regionale rappresenta una vera e propria **opportunità di capacity building**. Come spiega un intervistato:

*Abbiamo delle competenze che prima non avevamo: il nostro SAL ora è in grado di gestire l'assistenza familiare e il matching, ha un catalogo di nomi per l'assistenza familiare e sa capire le esigenze delle famiglie... tutte competenze che prima non avevamo. Gli operatori sono molto soddisfatti: noi abbiamo lavorato da sempre con le aziende e ora possiamo lavorare anche con le famiglie.*

Il "posizionamento" dell'ente pubblico in questo campo, secondo lo stesso intervistato, permetterà entro la fine del progetto di accreditare presso la cittadinanza il **SAL come servizio efficace nel campo dell'assistenza familiare**, andando ad affiancare reti informali già attive sul territorio. Proprio a questo scopo l'ente ha predisposto una seconda campagna comunicativa volta a raccontare nel dettaglio i vari passaggi e attori del progetto.

*L'assistenza familiare è un ambito su cui avevamo pochissime competenze come ente gestore e come SAL (...). Fino a due anni fa era un tema totalmente in mano a reti di volontariato, Caritas, eccetera... mentre ora invece sta prendendo un'identità di tipo più operativo e istituzionale in rete.*

Tutti gli intervistati concordano poi sulla necessità di agire più efficacemente su due questioni fondamentali legate all'assistenza familiare: la **tempestività nell'erogazione del servizio** e la mancata corrispondenza tra bisogni delle famiglie e degli/Ile assistenti familiari. Il primo aspetto era già tenuto in considerazione dal bando regionale, che chiedeva di concentrarsi espressamente sulle "situazioni emergenziali, ovvero impreviste e che richiedono soluzioni tempestive". Gli intervistati hanno manifestato l'attenzione dei progetti a questo aspetto, che tuttavia non si è (ancora) tradotta in una effettiva tempestività di intervento. La dilatazione dei tempi di risposta ha due principali motivazioni secondo gli intervistati: da un lato il numero contenuto di assistenti familiari a disposizione (criticità in fase di superamento, con la progressiva messa a regime dei progetti), dall'altro la lentezza determinata dalla presenza di molti adempimenti burocratici

e di molti attori e dalla **divisione del lavoro tra gli stessi**, legata in parte alle regole di accreditamento. Come racconta un'intervistata:

*La famiglia che si rivolge ai servizi ha delle aspettative di risolvere immediatamente il suo problema... quindi dobbiamo allenarci! Perché quando c'è un'esigenza dal punto di vista assistenziale non posso aspettare diverse settimane perché devo completare tutti i passaggi... che sono un appesantimento rispetto all'azione.*

Il secondo aspetto citato è emerso nel corso dell'implementazione dei progetti, in particolare nella fase di matching tra domanda e offerta di lavoro. Tutti i progetti approfonditi che si trovano a un livello avanzato di implementazione (tre su cinque) hanno sperimentato una **mancata corrispondenza tra i bisogni delle famiglie e la disponibilità degli/le assistenti familiari**: le prime richiedono spesso un'assistenza 24 ore su 24, mentre le seconde raramente sono disponibili a un orario di questo tipo. Come esplicita un'intervistata:

*Noi ci siamo davvero resi conto che il mercato è proprio cambiato: è cambiata la domanda, è cambiata l'offerta. (...) I numeri sono comunque tanti, un numero di assistenti familiari considerevole che abbiamo esplorato. Questo mi fa dire che sia un cambiamento stabile ormai.*

Le reti progettuali si sono confrontate su questa criticità individuando diverse strategie (al momento inattuate). Come racconta un'intervistata:

*Quindi – se si vuole favorire un matching di offerta qualificata e domanda responsabile – bisogna costruire, bisogna lavorare proprio su quel pezzo lì: la formazione la diamo per fatta, faccio solo una validazione delle competenze (più breve e più leggera) e poi che davvero ci si concentri sul matching facendo un lavoro molto più accurato sulle famiglie, magari un questionario iniziale. (...) E poi abbiamo cercato di valutare come fare per avere due assistenti familiari... però a quel punto i contributi e i costi per la famiglia sono molto alti. Le agenzie interinali riescono ad affrontare la cosa in un altro modo, perciò una famiglia che ha bisogno si rivolge e l'agenzia mette insieme quello che serve. Un ragionamento come questo non l'abbiamo fatto, ma forse sarebbe la soluzione per creare meglio il matching!*

Dagli intervistati emerge dunque la necessità di conoscere meglio le esigenze di assistenti familiari e famiglie e di rispondervi in modo più appropriato. Rispetto ai problemi rilevati in fase di matching gli intervistati, oltre a esprimere la necessità di un impegno dei propri enti di appartenenza e delle reti progettuali, propongono un maggior investimento di risorse destinate a **rendere più flessibili i servizi** e a favorire la conoscenza del territorio da parte degli stessi; tali risorse, sempre secondo gli intervistati, potrebbero anche essere destinate direttamente alle famiglie, per esempio attraverso incentivi specifici volti all'assunzione di più assistenti familiari (cfr. paragrafo successivo).



## INCENTIVI ECONOMICI E AZIONI DI SUPPORTO

All'interno della cornice del programma regionale tutte le reti territoriali approfondite hanno individuato attività specifiche che, non essendo dettagliatamente definite dal bando, rappresentano delle cifre distintive dei singoli progetti. Queste attività, per quanto diversamente articolate, sono tutte riconducibili ad azioni volte a supportare e facilitare l'ingresso dell'assistente familiare all'interno del nuovo contesto lavorativo e, al tempo stesso, a migliorare l'assistenza fornita alle persone anziane. Nella maggior parte dei casi approfonditi le azioni consistono in un **tutoraggio a domicilio svolto da parte di OSS**; tale tutoraggio, secondo gli intervistati, potrebbe integrare i processi di validazione delle competenze acquisite in contesti non formali che hanno come esito l'esonero da determinati moduli formativi. Nelle parole di un'intervistata:

*Avevamo pensato [di far frequentare a tutti] il modulo che insegna la mobilitazione delle persone: visto che lo fa una fisioterapista dell'ASL magari lo facciamo fare a tutti, anche se qualcuno ha già l'esperienza... perché si tratta di competenze apprese da autodidatta. Mentre rinforzare alcune tecniche e fare esercizi di questo tipo può essere utile per tutti quanti.*

Secondo gli intervistati tali azioni di tutoraggio dovrebbero poter essere svolte (e rendicontate) più liberamente prima e dopo la contrattualizzazione, prevedendo la **possibilità di reiterare le azioni nel corso degli anni**, anche perché il servizio risulti adeguato in caso di un cambiamento nelle condizioni di vita e di salute della persona assistita. Come spiega un'intervistata:

*Il corso è utile e professionalizza ma non è sufficiente, è poi la pratica di tutti i giorni che fa emergere le criticità! (...) È fondamentale impiegare l'OSS nei momenti di crisi e nell'inserimento dell'assistente familiare a casa. Ci piacerebbe poi usare l'OSS nei momenti di crisi successivi: se la persona ha un declino repentino... si rompe il femore, va in ospedale e torna immobilizzato a letto: in quel caso un'iniezione di OSS di 7-8 ore che spiega [all'assistente familiare] come fare sarebbe fondamentale.*

Gli intervistati sottolineano infine come anche assistenti familiari e famiglie apprezzino moltissimo queste azioni, considerate particolarmente utili per facilitare l'inserimento di una figura estranea in un nuovo contesto di vita e di lavoro. Sebbene l'erogazione degli incentivi prevista dal programma regionale non sia stata oggetto specifico di valutazione, in quanto non ancora sufficientemente sperimentata, gli intervistati hanno sottolineato un maggior apprezzamento da parte delle famiglie per le azioni di supporto piuttosto che per il contributo economico (giudicato insufficiente e difficile da ottenere). In questo senso appare particolarmente esplicativa la riflessione di un intervistato (referente di uno dei progetti più avanzati tra quelli approfonditi):

*Alcune [famiglie] chiedevano più ore e meno incentivi, perché gli incentivi fanno benissimo che si esauriranno, (...) mentre con queste azioni resta il rapporto di fiducia.*

## COORDINAMENTO ALL'INTERNO DELLE RETI TERRITORIALI

Un altro elemento emerso dalle interviste è l'importanza della costruzione, da parte dei servizi, di una relazione di fiducia con assistenti familiari e famiglie. Questo aspetto, già citato in riferimento all'accesso ai servizi (v. primo paragrafo del presente capitolo), mantiene la sua importanza nel corso di tutta la relazione tra servizi e utenti. Per questo motivo alcuni progetti approfonditi hanno elaborato diverse strategie di *case management* per far sì che famiglie e assistenti familiari abbiano **un chiaro e unico punto di riferimento nel corso di tutto il processo**. La creazione di veri e propri "diagrammi di flusso" per modellizzare e rendere chiari a tutti i diversi passaggi e le responsabilità nel corso del processo è considerata anche una strategia efficace per far fronte alla frammentazione dovuta alla presenza di numerosi attori nelle reti territoriali. Come spiega un'intervistata:

*Bisogna accorciare le filiere da qualsiasi punto di vista nell'aggancio rispetto ai bisogni delle famiglie: (...) accorciare [la filiera] vuol dire dare una competenza e una responsabilità più allargata e meno parcellizzata ad un attore in modo che sia responsabile. Perché diversamente non si realizza la partnership.*

## QUALE ASSISTENZA FAMILIARE DOPO LA PANDEMIA?

Una parte della rilevazione si è concentrata, infine, sugli effetti della pandemia sul sistema dell'assistenza familiare. Secondo gli intervistati la pandemia ha sollecitato una serie di conseguenze significative ma contingenti: la sospensione delle attività formative; una maggior prudenza da parte delle famiglie nell'aprire l'abitazione del proprio congiunto – particolarmente esposto al rischio di contagio – a una persona esterna; una minor disponibilità economica e a un maggiore ricorso – per quanto magari forzato – a strumenti di conciliazione. D'altra parte, in alcuni dei casi approfonditi, la pandemia ha determinato una facilitazione di alcuni aspetti di coordinamento: molti enti hanno registrato uno "**scatto**" di **digitalizzazione** che ha permesso di lavorare più facilmente tramite la condivisione di documenti e ha favorito la partecipazione degli enti partner agli incontri di coordinamento svolti online (un aspetto particolarmente apprezzato in progetti che operano su territori molto estesi).

Tutti gli intervistati concordano infine su una conseguenza di lunga durata della pandemia: un maggior **apprezzamento per le cure domiciliari a scapito della residenzialità**, che si è dimostrata meno capace di proteggere e tutelare le persone anziane. Secondo gli intervistati se alcune conseguenze della pandemia sono temporanee (per esempio la prudenza delle famiglie), questo aspetto invece permarrà anche quando la pandemia sarà conclusa o comunque mantenuta sotto controllo. Sotto questo aspetto gli enti manifestano dunque la necessità di farsi trovare preparati quando, nei prossimi mesi e anni, la domanda di assistenza familiare conoscerà uno slancio e dovrà trovare risposte appropriate, efficaci e tempestive.

# CAPITOLO 3

## RIFLESSIONI CONCLUSIVE E INDICAZIONI DI POLICY

Come sottolineato nel paragrafo precedente gli enti intervistati intendono confermare la loro attenzione al tema dell'assistenza familiare, anche in relazione al **rinnovato interesse per la domiciliarità sollecitato dalla pandemia**. Garantire una continuità a queste progettualità appare dunque importante anche per poter offrire un **riferimento stabile alle famiglie** di fronte al bisogno di cura domiciliare. L'assistenza tecnica ha individuato alcuni aspetti a cui porre attenzione nell'ottica di una progettazione futura, in particolare in relazione alle forme di governance tra i diversi attori all'interno delle reti e ai passaggi tra le varie azioni del programma (validazione, formazione, pre-inserimento e tutoraggio)<sup>6</sup>. Alla luce dell'indagine condotta dall'IRES possono inoltre essere individuate alcune direttrici per uno sviluppo futuro delle politiche di assistenza familiare a livello regionale e territoriale.

Appare innanzitutto necessario confermare un approccio che, a fronte di alcuni punti fissi, lasci ai territori un margine di azione affinché possano essere valorizzati servizi, risorse, attori e progetti già presenti e operativi sui territori. Nell'opinione degli intervistati il progetto "istituzionale" si sta facendo spazio presentandosi sempre più come un'alternativa valida, un'opportunità in più per la popolazione; alcuni enti intervistati esprimono peraltro l'aspettativa di arrivare a fine progetto con competenze e solidità tali da potersi proporre per un'integrazione stabile con reti preesistenti. Un'eventuale futura programmazione dovrebbe dunque porsi – ed essere interpretata dai territori – non tanto come sperimentazione, giacché sul tema si lavora ormai da tempo, ma come **opportunità di capacity building e di rafforzamento di servizi istituzionali** che dovrebbero essere ormai imprescindibili nei presidi territoriali sociali e sanitari.

All'interno di questa discrezionalità nel coinvolgere i diversi protagonisti locali, il modello implementato dalle reti territoriali dovrebbe comunque prevedere un coordinamento esperto e competente (che, possibilmente, abbia accumulato *know-how* di prima mano in almeno alcuni degli ambiti toccati dalla misura: pari opportunità, formazione, accompagnamento al lavoro, ecc.). All'interno del singolo modello deve inoltre essere prevista una chiara attribuzione di responsabilità, perché possa realizzarsi un'efficace e puntuale ricomposizione delle risorse e degli attori locali. La trasparenza e la chiarezza dovrebbero inoltre caratterizzare l'accesso e tutto il percorso degli utenti attraverso il servizio: l'adozione di **un approccio di case management**, che attribuisca a uno specifico ente la responsabilità del servizio offerto e permetta a persone e famiglie di individuare chiari punti di riferimento, si sta dimostrando efficace e capace di favorire quel **rapporto di fiducia** necessario alla buona riuscita dell'incontro tra famiglie, assistenti familiari e servizi<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Per ulteriori approfondimenti v. Allena *et al.* (2020).

<sup>7</sup> Per approfondire le motivazioni e l'importanza di un approccio di *case management*, già adottato da alcuni progetti territoriali, v. *supra*, Cap. 2, § "Coordinamento all'interno delle reti territoriali".

Per favorire l'accesso e la conoscenza dei servizi dovrà essere dedicata specifica attenzione alla **comunicazione** in merito alle opportunità presenti sul territorio, sia per famiglie che per assistenti familiari; questa necessità emerge anche a fronte del numero contenuto di famiglie e assistenti raggiunte dalla misura attuale. In questo senso, sebbene alcuni approcci si stiano mostrando più efficaci di altri, appare opportuno ampliare il più possibile i canali di accesso alla misura, insistendo anche su una **diversificazione dei canali** di comunicazione. Tra i canali/luoghi da presidiare particolarmente e da coinvolgere attivamente rientrano innanzitutto i **servizi sociali territoriali** (specialmente quelli rivolti ad anziani non autosufficienti) e i **servizi sanitari** (specialmente quelli dedicati alla cura post-acuzie delle persone anziane). In prospettiva futura i progetti territoriali dovrebbero poi impegnarsi in strategie per intercettare **reti "informali"** ma solide e già operative nel contesto dell'assistenza familiare: farmacie, parrocchie, patronati, associazioni, ecc. Ogni territorio è caratterizzato da grandi specificità in merito agli attori attivi, pertanto le strategie da adottare varieranno necessariamente in base al contesto locale; tuttavia particolare attenzione dovrà essere posta alla effettiva e capillare accessibilità dei servizi, specialmente nelle aree montane o comunque al di fuori dei contesti urbani. È auspicabile, infine, favorire anche un accesso diretto ai servizi di assistenza familiare, attraverso la destinazione di risorse economiche alla progettazione di campagne di comunicazione efficaci ed estese; oltre a individuare capitoli di spesa idonei le future progettualità dovrebbero dotarsi di competenze specifiche nel campo della comunicazione (eventualmente anche coinvolgendo idonei attori profit estranei al mondo dei servizi).

Nell'ottica di migliorare l'efficacia e la qualità dei servizi di assistenza familiare dovrà essere dedicata specifica attenzione alla delicata fase dell'incontro tra **domanda e offerta di lavoro**, attraverso la previsione di competenze specifiche e la predisposizione di **azioni di supporto e accompagnamento da parte dei servizi**. Uno spostamento del baricentro della politica dalla formazione all'accompagnamento lavorativo è sostenuto da tutti gli intervistati, anche alla luce del fatto che la formazione e la qualificazione professionale sono state l'oggetto del programma regionale del 2010 e sono state confermate come centrali nell'attuale programma (che pure, prevedendo la validazione delle competenze, ha tenuto conto di un contesto in cui il lavoro dell'assistente familiare è già più qualificato). In questo senso la qualificazione potrebbe essere sostenuta non solo con azioni di formazione, ma anche con momenti di **tutoraggio e "training on the job"** garantiti al momento dell'inserimento lavorativo e **ripetuti nel corso degli anni** (magari in caso di peggioramento delle condizioni di salute dell'anziano). Tali azioni, secondo gli intervistati, sono state più apprezzate degli incentivi da parte di assistenti familiari e famiglie, perché ritenute capaci di favorire e mantenere nel tempo la fiducia tra assistente e assistito e di migliorare "sul campo" la qualità dell'assistenza.

Nell'incrocio tra domanda e offerta di lavoro dovrebbero infine essere oggetto di specifica attenzione due questioni emerse come rilevanti nel corso dell'attuale programma: la **tempestività dell'intervento** e la mancata corrispondenza tra domanda e offerta di lavoro. Queste criticità, di difficile superamento per loro stessa natura, potranno essere mitigate innanzitutto dalla costruzione di un modello di intervento ispirato al *case management* e dalla creazione di strumenti di processo trasparenti per tutti gli attori in campo (v. sopra).

Gli intervistati auspicano inoltre un investimento di risorse per rendere più performanti i servizi, per esempio attraverso una migliore **indagine esplorativa di bisogni e richieste di famiglie e assistenti**. Altre risorse potrebbero infine essere destinate alla flessibilizzazione dei servizi e al superamento di un modello di assistenza e convivenza h24 che si sta mostrando poco sostenibile

per gli/le assistenti familiari: da un lato le famiglie potrebbero essere incentivate economicamente ad assumere più assistenti familiari; d'altro canto i servizi potrebbero mettere in campo strategie di aggregazione della domanda e dell'offerta di lavoro capaci di sollevare le famiglie dal carico organizzativo determinato dalla **creazione di un mix personalizzato di assistenza**.

## BIBLIOGRAFIA

- Allena M., Curreli A., Manfreda F. e Porzio G. (2020), *Analisi delle forme di governance delle reti territoriali e monitoraggio delle attività – Intervento di sistema sul territorio regionale per la realizzazione di servizi integrati nell'area dell'assistenza familiare mediante reti territoriali.*
- Cibinel E. e Cagno R. (2020), [L'attuazione delle politiche per l'assistenza familiare](#), Contributo di ricerca 297/2020, Torino, IRES Piemonte.
- Cibinel E., Maino F., Manfreda F., Porzio G. (2017), [Indagine propedeutica allo sviluppo di un intervento di sistema sul territorio regionale nell'ambito dell'assistenza familiare](#), Regione Piemonte, POR Piemonte FSE 2014/2020.
- Torrioni P. M. (a cura di) (2015), *Sportelli e servizi per l'assistenza familiare. Sperimentazioni e prospettive di welfare mix nella provincia di Torino*, Torino, Celid.

## NOTE EDITORIALI

Editing

IRES Piemonte

Ufficio Comunicazione

Maria Teresa Avato

© IRES

Giugno 2021

Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte

Via Nizza 18 -10125 Torino

[www.ires.piemonte.it](http://www.ires.piemonte.it)

si autorizzano la riproduzione, la diffusione e l'utilizzazione del contenuto con la citazione della fonte.

*Ambiente e Territorio*

*Cultura*

*Finanza locale*

*Immigrazione*

*Industria e Servizi*

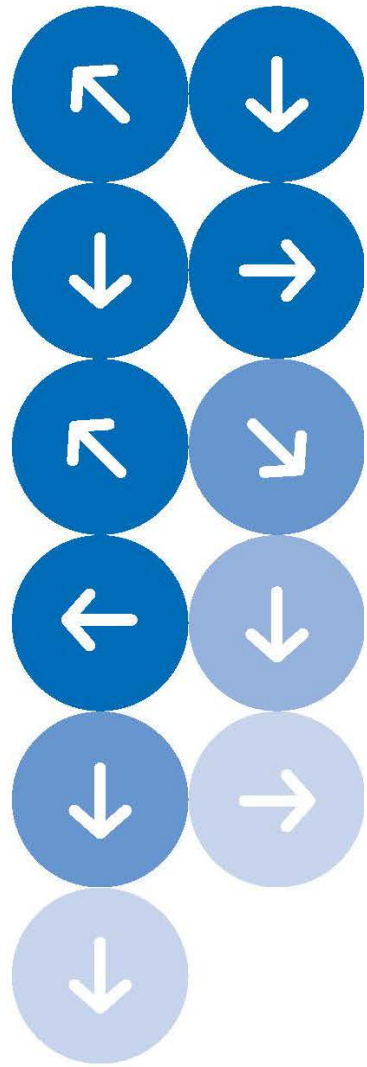
***Istruzione e Lavoro***

*Popolazione*

*Salute*

*Sviluppo rurale*

*Trasporti*



**IRES Piemonte**

Via Nizza, 18

10125 Torino

+39 0116666-461