

# Terzo Settore

# INSERTO

## UNO SGUARDO SUL NON PROFIT

## Anziani in casa: un ambizioso progetto di assistenza in Toscana

di Patrizia Di Sarò\*

**Il Comune di Firenze rivede il modello di erogazione dei servizi in favore delle persone anziane, oggi costoso per l'ente e insufficiente per gli assistiti, inserendo il lavoro di cura privato nella rete del "welfare" municipale. L'importanza della formazione professionale per un servizio di qualità accreditato.**

Il progetto "Anziani in casa" finanziato dalla Regione Toscana e realizzato dal Comune di Firenze, in collaborazione con Studio Come, ha come obiettivo la costruzione di un sistema di accreditamento dei servizi per anziani e l'introduzione del buono servizio per l'acquisto di diversi servizi territoriali: assistenza domiciliare, assistente familiare a ore o convivente, centri diurni per anziani fragili.

Il progetto nasce dalla consapevolezza che il servizio di assistenza domiciliare, così come è organizzato, non ri-

sponde alle esigenze di cura della popolazione anziana non autosufficiente ed è un servizio costoso per l'ente locale. Negli ultimi anni le famiglie hanno imparato ad organizzare "in proprio" la rete di assistenza assumendo il compito di "fare regia" dei diversi aiuti e sempre più spesso si sono trasformati in datori di lavoro di lavoratori singoli che prestano aiuto e assistenza al geni-

**La famiglia è lasciata sola ad assumersi la responsabilità di garantire cura e assistenza agli anziani**

### IN QUESTO NUMERO

- I Anziani in casa: un ambizioso progetto di assistenza in Toscana  
*Patrizia Di Sarò*
- VI Legge sul volontariato: le proposte dei sindacati, a cura di *Cgil, Cisl, Uil*
- IX Malattie oncologiche croniche: la nuova disabilità di massa a cura di *Summit della Solidarietà*
- XII Una legge quadro per promuovere la finanza etica  
*Mario Gallicani*
- XIV Immigrazione, cittadinanza e lavoro: un progetto di aiuto e formazione  
*Massimo Carazzini*

tore o al coniuge non più autosufficiente.

Recentemente alcune ricerche hanno affrontato questa realtà, in particolare le due indagini realizzate da Studio Come a Firenze e a Venezia e quella del servizio sociale di Reggio Emilia, con il duplice obiettivo di ricostruire i profili e i

bisogni assistenziali degli anziani, che richiedono la presenza di un assistente convivente e di conoscere le ca-

ratteristiche e le condizioni di vita dei lavoratori che li assistono. Dai risultati di queste

ricerche emerge con chiarezza che, se questa strategia familiare non è collegata con il sistema di *welfare* istituzionale, resta un'iniziativa esclusivamente privata che lascia all'anziano e alla famiglia la responsabilità di garantire cura e assistenza. In questa situazione, senza l'intervento dell'ente

**Oggi l'assistenza domiciliare è costosa per l'ente locale e non risponde alle esigenze di cura degli anziani non autosufficienti**

locale, si generano due mercati paralleli: il primo, basato sulla responsabilità e sulle capacità familiari ma privo di garanzie e di intervento pubblico; il secondo, invece, garantito dall'ente pubblico ma riservato ad una minoranza di cittadini appartenenti alle fasce più deboli della popolazione.

Il Comune di Firenze ha deciso di non ignorare i bisogni delle famiglie fiorentine e di sostenerle anche nella scelta privata di assumere un assistente domiciliare convivente, inserendo questa tipologia di servizio nella propria rete di offerta. Si sta impegnando per qualificare e abilitare i lavoratori che prestano servizio presso gli anziani con un contratto di collaborazione domestica e nella sperimentazione del buono servizio come "moneta" che l'anziano può spendere per acquistare servizi pubblici e privati, componendo il proprio "pacchetto" assistenziale con il *mix* di aiuti che ritiene più

adeguato alle sue esigenze. "Anziani in casa" è un progetto ambizioso che ha l'obiettivo di ridisegnare l'intero sistema di erogazione dei servizi per anziani inserendo il lavoro di cura

privato nella rete del *welfare* municipale fiorentino. L'anziano può spendere il buono per acquistare una

pluralità di servizi offerti sul mercato da diversi soggetti, oltre all'assistenza domiciliare prestata da cooperative sociali e da operatori professionali, può ricevere un contributo economico per acquistare un servizio di assistenza domiciliare di lunga durata prestato da un lavoratore singolo convivente.

Il Comune di Firenze ha deciso inoltre di offrire alcuni servizi "di garanzia" a tutti gli anziani che assumono regolarmente un'assistente familiare qualificata:

- un servizio territoriale di informazione e accoglienza nel sistema dei servizi sociali, che dia informazioni anche sulla rete di assistenti familiari e sulla rete di solidarietà del quartiere;
- informazioni sulle modalità e sulle procedure del percorso di presa in carico sociale per tutti coloro che hanno bisogno di orientamento e tutela;
- collegamento con il Pronto sociale di quartiere;

- indirizzo di patronati e sindacati per avere consulenza e supporto nella stipula del contratto, nella gestione del rapporto di lavoro e nel calcolo dei versamenti contributivi;
- listino dei servizi offerti dalle cooperative sociali accreditate;
- coordinamento e supervisione del lavoro svolto dall'assistente familiare attraverso un incontro mensile presso il servizio di assistenza domiciliare di quartiere (supervisione riconosciuta e certificata).

Il sistema qualità del Comune di Firenze è basato su due elementi: l'accreditamento dei servizi e l'abilitazione dei lavoratori singoli. L'accreditamento è la procedura con cui il Comune di Firenze riconosce che un servizio possiede i requisiti essenziali di qualità ed è un obbligo per i soggetti che intendono ottenere l'affidamento del servizio dal Comune e riscuotere il buono servizio dai cittadini. È quindi una procedura di evidenza pubblica che l'ente locale gestisce in raccordo con la normativa regionale per assicurare al cittadino che il servizio a cui si rivolge possiede un buon livello di qualità, consentirgli di spendere il buono servizio, ma anche per incoraggiare l'ente gestore a migliorare la qualità del servizio verso un livello di eccellenza.

La Regione Toscana, in vista dell'approvazione di norme relative all'accreditamento dei servizi sociali, ha inserito "Anziani in casa" nel Piano sociale regionale con l'obietti-

vo di utilizzare i risultati per definire la normativa regionale. L'oggetto da accreditare è il servizio e, se un ente gestisce più servizi, deve richiedere l'accreditamento di ciascuno di essi. Dal

punto di vista amministrativo i servizi a gestione diretta del Comune non richiedono accredito; tut-  
 tuttavia il Comune di Firenze ritie-  
 ne importante che anche i ser-  
 vizi a gestione diretta seguano  
 il percorso di accreditamento  
 con l'obiettivo di migliorare la  
 propria qualità interna, intro-  
 ducendo così criteri di qualità  
 uniformi tra servizi pubblici e  
 privati. Per "Anziani in casa"  
 un servizio (pubblico privato  
 o convenzionato) è di qualità  
 quando le sue modalità opera-  
 tive rispondono alle esigenze  
 del soggetto bisognoso di aiu-  
 to, alle esigenze dei lavoratori  
 che operano nel servizio e alle  
 esigenze del territorio, quando  
 cresce insieme agli abitanti e  
 socializza con il territorio la  
 responsabilità della cura, pro-  
 muovendo una responsabilità  
 diffusa. La qualità è perseguita  
 lungo tre dimensioni fonda-  
 mentali che costituiscono i  
 contenuti principali dei ma-  
 nuali per l'accreditamento:

- responsabilità verso l'anziano e i familiari;
- responsabilità verso gli operatori;
- responsabilità verso il territorio

Per ottenere l'accreditamento il

servizio deve dimostrare di esse-  
 re in regola rispetto a:

- autorizzazione al funziona-  
 mento;
- carta del servizio prevista dal-  
 la normativa nazionale;

**Il sistema qualità  
 del Comune di Firenze  
 è basato su accreditamento  
 dei servizi e abilitazione  
 dei lavoratori singoli**

- ulteriori  
 requisiti indi-  
 viduati dal  
 Comune di  
 Firenze.

Deve inoltre  
 dimostrare  
 di avere pro-  
 grammi in-

temi di miglioramento della  
 qualità. Questi campi sono  
 presenti nei manuali-base  
 elaborati per i servizi da  
 gruppi di lavoro a cui hanno  
 partecipato responsabili del  
 Comune Direzione Sicurezza  
 sociale (settore Residenze e  
 servizi territoriali), responsa-  
 bili e/o coordinatori dei ser-  
 vizi pubblici, responsabili dei  
 servizi privati.

Uno degli elementi fondanti  
 del sistema di qualità di Firen-  
 ze è l'abilitazione dei lavora-  
 tori singoli: il Comune, in colla-  
 borazione con la Provincia,  
 mediante un percorso formati-  
 vo o una verifica delle compe-  
 tenze espresse nel lavoro, certi-  
 fica le competenze di un lavo-  
 ratore che assiste una persona  
 anziana assunta con un con-  
 tratto di collaborazione dome-  
 stica. Per ottenere l'abilitazio-  
 ne il lavoratore deve essere  
 iscritto al collocamento e nel  
 sistema "Anziani in casa" la  
 famiglia può utilizzare il buo-  
 no per retribuire un lavora-  
 tore autonomo abilitato e può  
 chiedere ai servizi di quartiere  
 di monitorare l'operato e di

cooperare con questa figura,  
 soprattutto nelle situazioni di  
 emergenza sociale (necessità  
 di sostituzione, abbandono).

Il Comune distribuisce buoni-  
 servizio, titoli di acquisto che  
 l'anziano e i suoi familiari  
 possono spendere presso agen-  
 zie accreditate e i lavoratori  
 abilitati per ottenere servizi. I  
 criteri per accedere al fondo  
 devono tenere conto delle ne-  
 cessità di cura della persona  
 anziana, del carico di cura  
 dei familiari conviventi e  
 non, del reddito. La sperimen-  
 tazione comincerà con gli an-  
 ziani che sono in grado loro  
 stessi o hanno alle spalle un  
 familiare che può decidere in  
 autonomia l'utilizzo del buo-  
 no. I servizi di quartiere  
 avranno il compito di acco-  
 gliere, informare, orientare,  
 l'anziano e il familiare nel-  
 l'uso del buono e nella scelta  
 della soluzione assistenziale  
 più adeguata alle sue specifi-  
 che esigenze.

Nel corso del 2002 tutto il  
 lavoro è stato dedicato all'im-  
 postazione e alla progettazio-  
 ne del sistema e sono stati  
 definiti i criteri per l'accredita-  
 mento dei servizi di assistenza  
 domiciliare, dei centri diurni  
 per anziani fragili e della resi-  
 denza assistita. Sono state inol-  
 tre individuate le procedure  
 per l'accreditamento, i manua-  
 li base per l'accreditamento  
 dei servizi (assistenza domici-  
 liare, centri diurni anziani fra-  
 gili, residenza assistita) e il  
 profilo professionale dell'assi-  
 stente familiare riconosciuto  
 dalla Regione. In base all'elab-  
 orazione del profilo professio-

nale sono stati avviati accordi tra Comune e Provincia per la formazione professionale e la certificazione delle competenze dei lavoratori e per la creazione di un registro tenuto presso i centri per l'impiego la trasmissione dell'elenco ai Siasst territoriali. La Provincia ha già presentato il primo bando per la realizzazione di progetti di formazione per assistenti familiari ed è stato avviato l'accordo tra Comune, sindacati e patronati per garantire alle famiglie e ai lavoratori servizi di consulenza per la gestione del contratto di lavoro.

Nel 2003 dovrà essere istituito il fondo buoni-servizio, dopo averne progettato il regolamento e le modalità di gestione. A partire dalla complessità e dalle caratteristiche innovative del progetto, Studio Come ha pensato di stimolare il confronto tra Firenze e altre realtà locali che stanno sperimentando l'introduzione del buono-servizio sia in Toscana sia in altre Regioni italiane. Tale confronto ha avviato una riflessione collettiva sulle soluzioni individuate nelle diverse sperimentazioni locali ma anche e soprattutto sui nuovi orientamenti del *welfare* locale. Studio Come ha curato la raccolta di dati quantitativi sulle diverse esperienze individuate e, in una prima fase, ha

selezionato sei esperienze ritenute emblematiche sia per la dislocazione geografica, sia per le diverse modalità di costruzione del percorso di progettazione e implementazione.

Sono stati quindi ricostruiti tre modelli in base ad alcuni criteri chiave:

– criteri di accesso al fondo buono-servizio;

– spendibilità del buono su diverse tipologie di servizi;

– possibilità di scelta del cittadino.

Nel mese di dicembre e gennaio si sono tenuti a Firenze due seminari durante i quali i protagonisti delle diverse sperimentazioni hanno ragionato insieme su quali caratteristiche, risultati, punti di forza sono emersi dalle loro esperienze e su quali sono i nodi da risolvere. Nel corso del seminario sono intervenuti i Comuni di Pistoia, Modena, Arezzo, Torino e Parma, il consorzio Con.i.s.a, la zona sociale di Prato e la zona sociale di Pontassieve. Da una prima analisi è emerso che in quasi tutte le realtà territoriali si sta sperimentando il trasferimento di una somma di denaro dall'ente locale alla famiglia per acquistare servizi. Sono emersi tre "modelli" sperimentali:

● realtà in cui il buono o l'assegno di cura può essere speso dall'anziano per acquistare assistenza domici-

liare offerta da diverse cooperative (Parma e Pistoia); solo in alcuni casi (Parma) le cooperative sono accreditate dal Comune e iscritte in un albo comunale;

- situazioni in cui il buono-servizio o l'assegno di cura possono essere spesi per retribuire collaboratrici domestiche conviventi (Comuni di Torino e di Arezzo);
- realtà territoriali in cui il cittadino può scegliere di utilizzare il buono-servizio o l'assegno di cura per acquistare in modo alternativo servizi professionali offerti da cooperative sociali o per retribuire un lavoratore singolo (Comune di Modena - Consorzio Con.i.s.a).

In tutte le sperimentazioni i criteri individuati per accedere all'assegno o al buono sono il bisogno assistenziale (valutazione multidisciplinare Uvg) e il reddito. In molte esperienze il reddito è calcolato in base a regolamento comunale, tranne Modena che sta già applicando l'Isce, ma tutti prevedono a breve una seconda fase in cui sarà applicato l'Isce. Nei tre modelli viene attribuito al cittadino una diversa possibilità di scelta: a Parma e a Pistoia il cittadino può scegliere da chi acquistare il servizio, chi sarà il fornitore, ma non può decidere quale servizio di assistenza acquistare. In questo caso il risultato è che il mercato locale si apre a nuovi fornitori che entrano in concorrenza tra loro. Per esempio, a Parma, fino ad

**Si sta sperimentando  
 il trasferimento  
 di somme di denaro  
 dall'ente locale  
 alla famiglia per  
 l'acquisto di servizi**

aprile 2001 tutto il servizio di assistenza domiciliare comunale era gestito da tre cooperative sociali riunite in associazione temporanea d'impresa. La sperimentazione del buono-servizio e dell'accreditamento avviata dal Comune nell'aprile 2002 ha aperto il mercato a cinque fornitori tra i quali il cittadino può scegliere di volta in volta.

A Torino e ad Arezzo invece, il cittadino può scegliere di assumere regolarmente un assistente familiare di sua fiducia usufruendo del contributo del Comune; nonostante il contributo però l'anziano e la sua famiglia restano soli, si assumono tutta la responsabilità di fare "regia" degli aiuti e di controllare la qualità dell'intervento.

A Modena e in Val di Susa (Consorzio Co.ni.sa), il cittadino può scegliere tra due servizi alternativi.

Resta quindi il rischio di creare due mercati separati in cui paradossalmente i cittadini con bisogni assistenziali più elevati (livello elevato di non autosufficienza), in termini di presenza oraria e di capacità professionali, si trovano ad usufruire di un servizio erogato da personale meno qualificato.

Sintetizzando, in tutti i modelli:

- assistente familiare e assistenza domiciliare sono servizi alternativi;
- il cittadino che ha scelto di avere un'assistente privata è solo e deve fare regia senza

avere garanzie sulla qualità dei servizi.

Il modello "Anziani in casa", è nato con l'intenzione di superare alcuni di questi problemi e oggi che il progetto è in fase realizzativa si stanno affrontando, attraverso numerosi passaggi organizzativi, alcune delle criticità rilevate che ostacolano la costruzione di percorsi assistenziali personalizzati, basati su un *mix* di servizi professionali e non.

Resta innanzitutto ancora aperta la ricerca di modalità organizzative adeguate per garantire il coordinamento tecnico professionale dell'assistente familiare.

La sperimentazione in diverse realtà locali si scontra con notevoli resistenze da parte degli operatori professionali, pubblici e privati.

Le cooperative temono un ridimensionamento del loro mercato e gli operatori pubblici non vedono di buon occhio l'inserimento dei lavoratori singoli nella rete dei servizi, perché non li ritengono sufficientemente formati. Tutti ritengono inoltre che le famiglie preferiscano l'assistente familiare convivente solo per motivi economici.

Le famiglie temono invece che mettere in regola il lavoratore irregolare il rapporto di lavoro che, nella maggior parte dei casi, è basato sul-

l'accomodamento reciproco, sull'informalità.

Questo obiettivo spesso non è condiviso neppure dai lavoratori stranieri; molte donne che si occupano di assistenza agli anziani sono "immigrate di passaggio" e non hanno interesse nella costruzione di un progetto di vita

in Italia. In molti casi sono proprio loro che preferiscono lavorare di più, magari anche fuori

dalle regole, per guadagnare di più.

In questa situazione è necessario impegnarsi per costruire la disponibilità dei diversi attori per inserire anche il tassello del lavoro autonomo nella rete dei servizi.

È necessario innanzitutto costruire percorsi e strumenti di integrazione adeguati, quali per esempio corsi di formazione professionale brevi, che tengano conto delle competenze professionali acquisite attraverso il lavoro e che rappresentino per il soggetto una possibilità di crescita personale e professionale; incontri periodici di coordinamento con i servizi territoriali, che aiutino il lavoratore a sentirsi meno solo e partecipe di un progetto di assistenza complessivo condiviso innanzitutto dalla famiglia ma anche da altri professionisti. ■

*\*esperta di politiche sociali*

**Gli operatori pubblici non vedono di buon occhio l'inserimento dei lavoratori singoli nella rete dei servizi**

**Le note congiunte dei sindacati sulla riforma della legge n. 266/1991**

# Legge sul volontariato: le proposte dei sindacati

aaradCgil\*, Cisl\*\*, Uil\*\*\*

**Il contributo delle tre confederazioni sindacali di dibattito in corso sulle modifiche da apportare alla legge n. 266/1991. Gratuità del volontariato, snellimento delle procedure dei rimborsi e maggiore flessibilità sul lavoro: una revisione che passi attraverso un normale "iter" parlamentare.**

Il dibattito intorno alle modifiche della legislazione che disciplina il rapporto tra le organizzazioni di volontariato e le istituzioni (legge n. 266/1991) è uno degli esiti di una discussione più ampia che coinvolge l'identità e il ruolo che le organizzazioni di volontariato svolgono nella società e segnatamente nel sistema di *welfare*. La riscrittura o fosse anche la sola correzione della normativa, come in maniera condivisibile sembra ci si stia orientando a fare, anche alla luce della bozza di proposta prodotta dal gruppo di lavoro dell'Osservatorio nazionale del volontariato, deve comunque rendere espliciti i principi che intendono mantenere e ribadire, quelli invece che vuole superare, alla luce dell'esperienza più che decennale di vigenza dell'attuale disciplina.

Disciplina - è bene ricordarlo - che fu il frutto di una paziente

e lunga opera di mediazione tra diverse posizioni culturali e diverse espressioni sociali e politiche, interessate a che il volontariato fosse riconosciuto come esperienza di rilievo pubblico, in quanto espressione del dovere di solidarietà espresso nella Costituzione, e non più relegato a mero fatto privato e che l'attività delle organizzazioni fosse valorizzata preservandone prima di ogni cosa l'autonomia. Il sindacato in questo senso ha sempre avuto considerazione e rispetto nei confronti del volontariato per la valenza di partecipazione democratica e di pratica della solidarietà, per l'apporto innovatore al sistema di *welfare*, per il ruolo politico di sollecitazione e verifica dell'effetti-

va garanzia dei diritti. Principi, questi, ribaditi in maniera convincente nella "Carta dei valori del volontariato" redatta per iniziativa della Fondazione italiana per il volontariato e del Gruppo Aoele.

Riteniamo, pertanto, che permanga la necessità di ampliare la discussione intorno all'identità e al ruolo del volontariato non solo all'interno di tale mondo, anche se principalmente. Ci sembra opportuno affidare l'intervento correttivo ad un percorso legislativo senza ricorrere alla delega al Governo.

Ci sembra che si debba riscoprire tutto il valore del ruolo origi-

nario che meglio attiene alle organizzazioni di volontariato e che sarebbe utile sancire anche nella revisione della legge.

**È necessario ampliare e la discussione su identità e ruolo delle organizzazioni di volontariato**

ge. In questo senso un utile riferimento può essere mutuato dal provvedimento applicativo della legge n. 328/2000, il DP.CM 30 marzo 2001<sup>(1)</sup>.

Riteniamo inoltre che si debba prevedere una specifica disciplina piuttosto che giungere alla redazione di testi unici, che nella fase attuale potrebbero, come