

## Legge di bilancio e non autosufficienza: spunti per una riflessione sulla costruzione di un mercato del lavoro di cura

*ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro*

*Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)*

*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a: [selezione@adapt.it](mailto:selezione@adapt.it)*

*Bollettino ADAPT 10 gennaio 2022, n. 1*

La [legge di bilancio pubblicata in Gazzetta Ufficiale](#) il 31 dicembre scorso (Legge 30 dicembre 2021, n. 234) contiene importanti disposizioni sul lavoro di cura (artt. 160-171) e nello specifico sul settore della **assistenza ad anziani non autosufficienti**, in collegamento con la **riforma quadro di questo settore attesa per il 2022 e prevista dal PNRR**. Disposizioni che vanno lette insieme al potenziamento dei servizi di assistenza alla prima infanzia (asili nido) (artt. 172-174) e alle misure volte all'inserimento sociale delle persone con disabilità (artt. successivi).

Le misure in commento tentano di offrire una prima risposta alle sollecitazioni ormai da anni convogliate in **una intensa attività di advocacy che ha visto unirsi diversi attori sociali** (varie realtà del terzo settore, ma anche associazioni di rappresentanza e ordini professionali). L'intervento, volto al potenziamento economico e organizzativo della rete di assistenza sociale, mira principalmente a sostenere la **domiciliarità** e **l'integrazione degli anziani nel tessuto sociale di appartenenza** e in questa direzione dovrebbe andare anche la riforma. L'art. 169 precisa che con uno o più decreti interministeriali saranno approvati **LEP anche per ambiti di assistenza diversi dall'autosufficienza** (un ventaglio molto ampio per cui si rimanda agli ambiti di intervento indicati all'art. 22 l. 328/2000, comma 2).

I finanziamenti stanziati (da più parti ritenuti esigui, e fissati nella misura 100 milioni di euro per l'anno 2022, 200 milioni per l'anno 2023, 250 milioni per l'anno 2024 e 300 milioni a decorrere dall'anno 2025, che andranno ad integrare il Fondo per le non autosufficienze) sono destinati a **rafforzare i servizi degli ATS (ambiti territoriali sociali)**.

In particolare si intendono promuovere da un lato le attività di **assistenza** domiciliare sociale e

## **Legge di bilancio e non autosufficienza: spunti per una riflessione sulla costruzione di un mercato del lavoro di cura**

assistenza sociale integrata con i servizi sanitari (supporto nello svolgimento delle attività fondamentali della vita quotidiana caratterizzato dalla prevalenza degli interventi di cura della persona e di sostegno psico-socio-educativo; soluzioni abitative innovative e rafforzamento degli interventi delle reti di prossimità intergenerazionale e tra persone anziane).

Dall'altro i servizi sociali di **sollievo** e **supporto** per le persone anziane non autosufficienti e le loro **famiglie**, tra cui un pronto intervento per le emergenze temporanee, diurne e notturne, gestito da personale qualificato; un servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità; l'attivazione e l'organizzazione mirata dell'aiuto alle famiglie valorizzando la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo settore. Rileva poi la previsione che riguarda la messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire **l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro degli assistenti familiari, in collaborazione con i Centri per l'impiego** del territorio, e l'assistenza gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l'espletamento di adempimenti.

La logica di intervento sottesa alle disposizioni è quella della integrazione tra diversi ambiti e strumenti di intervento, mirando ad un potenziamento complessivo dell'offerta di servizi da ottenere sia organizzando **servizi specifici con personale qualificato**, sia valorizzando la **collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo settore**, oltre che mantenendo il ruolo centrale della **famiglia**, adeguatamente coinvolta e assistita.

Sono previsti punti unici di accesso ai servizi presso cui opereranno *équipe* integrate in primo luogo con la finalità di predisporre i **progetti di assistenza individuale integrata (PAI)**, contenenti l'indicazione degli **interventi modulati secondo l'intensità del bisogno**.

Particolarmente interessanti nella prospettiva **della costruzione di un mercato del lavoro per le attività di cura** idoneo ad offrire risposte efficaci a problemi sempre più complessi, e dunque anche nell'ottica di un **bilanciamento di interventi precedenti incentrati esclusivamente sul ruolo dei caregiver familiari** (si veda I. Tagliabue, *Riconoscere e costruire un mercato professionale per le attività di cura e assistenza dei malati*, in Bollettino ADAPT del 15 ottobre 2018) sono le **disposizioni dettate agli artt. da 164 a 166**, che in sintesi prevedono:

- che l'offerta di servizi degli ATS possa essere integrata da **contributi**, diversi dall'indennità di accompagnamento di cui alla legge 11 febbraio 1980, n. 18, per il sostegno della domiciliarità e dell'autonomia personale delle persone anziane non autosufficienti e il supporto ai familiari che partecipano all'assistenza, utilizzabili esclusivamente **per remunerare il lavoro di cura svolto**

## **Legge di bilancio e non autosufficienza: spunti per una riflessione sulla costruzione di un mercato del lavoro di cura**

**da operatori titolari di rapporto di lavoro conforme ai contratti collettivi nazionali di settore di cui all'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81**, o per l'acquisto di servizi forniti da **imprese qualificate** nel settore dell'assistenza sociale non residenziale;

- che gli ATS possano stipulare **intese con le associazioni di rappresentanza** sottoscrittrici dei contratti collettivi nazionali di cui sopra **per progettare percorsi di formazione, anche mediante gli enti bilaterali**;
- che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nel rispetto delle previsioni del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, in collaborazione con ANPAL e previa intesa in sede di Conferenza unificata, definisca **strumenti e modelli di supporto**, utilizzabili su tutto il territorio nazionale, per i sopracitati **sistemi di incontro tra domanda e offerta**, nonché per le attività di formazione a favore dei familiari delle persone anziane non autosufficienti.

Queste misure contengono infatti **elementi utili ad inquadrare il tema della assistenza alle persone non autosufficienti (e più in generale del lavoro di cura) in chiave sistemica** (per approfondimenti si rimanda al fascicolo monografico della rivista *Professionalità Studi*, "Il lavoro di cura: stato dell'arte e sfide aperte", n. 6/2019, e in particolare al contributo di F. Capponi, *L'emersione del mercato del lavoro domestico e della assistenza domiciliare: profili giuridici e contrattuali*); si rimanda al contributo di F. Capponi, *Le figure professionali nel settore socioassistenziale in Italia: un inquadramento giuridico dell'esistente*, per una riflessione sulla importanza e sulle attuali criticità legate al tema della professionalizzazione dei lavoratori del settore).

Al netto di **criticità** certamente presenti sul piano della **effettività** (il già citato problema delle scarse **risorse** e le note **difficoltà strutturali** presenti in ognuno degli snodi strategici potenzialmente coinvolti in questa nuova rete di servizi), l'idea è quella di **integrare in modo sinergico intervento pubblico e privato (dal privato sociale alla rappresentanza del lavoro)**, o almeno di porre le basi per un coordinamento e un riconoscimento reciproco degli attori in gioco.

Ovviamente sono interessanti, in quest'ottica, le previsioni che riguardano il **sistema dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro** (sebbene emerga un dubbio rispetto alla assenza di riferimenti al mondo delle **agenzie per il lavoro**, alcune delle quali presenti ed attive nel settore della cura e della assistenza e quindi in possesso di un importante *know how* che andrebbe valorizzato).

Emerge poi - anche qui al netto di ogni valutazione sui profili di problematicità da affrontare con

## **Legge di bilancio e non autosufficienza: spunti per una riflessione sulla costruzione di un mercato del lavoro di cura**

riferimento all'evoluzione ed alle dinamiche dei sistemi di relazioni industriali nel settore – il riconoscimento del **ruolo strategico della contrattazione collettiva**.

A monte, per chi si occupa di diritto del lavoro, e nella consapevolezza delle difficoltà connesse all'**inquadramento giuridico del lavoro di cura**, rappresenta certamente un elemento di interesse la **logica di fondo che mira ad integrare in un unico sistema lavoro retribuito, lavoro di cura informale prestato dai familiari, volontariato**, immaginando una sorta di gioco ad incastri per cui la presenza sul “mercato” di queste diverse forme di attività sia regolata, organizzata sulla base dei bisogni specifici, da esplicitare nei PAI e da gestire in modo non concorrenziale, ma integrato.

Qui emerge tutta l'attualità di una rinnovata riflessione su **cosa si scambia e come si determina l'oggetto dello scambio in mercati del lavoro particolari come quello della cura**, su **cosa entra nello scambio** (non solo/non sempre una prestazione lavorativa strettamente intesa, ma la messa a disposizione di capacità in un *continuum* che va dalla assistenza prestata dal familiare al lavoro retribuito, passando per il volontariato e altre attività). Una riflessione che richiede di prestare attenzione ad elementi solo a prima vista lontani dalle questioni della regolazione del lavoro nel settore, come il **ruolo dei PAI**. In questi piani si definiscono gli interventi da adottare nei casi specifici, interventi che andrebbero modulati secondo l'intensità del bisogno dell'assistito, e si definiscono altresì le *“responsabilità, i compiti e le modalità di svolgimento dell'attività degli operatori sanitari, sociali e assistenziali che intervengono nella presa in carico della persona, nonché l'apporto della famiglia e degli altri soggetti che collaborano alla sua realizzazione”*, mettendo in comunicazione sistemi che al momento seguono regole e rispondono a logiche molto diverse per il diritto del lavoro.

### **Lilli Casano**

Ricercatrice in diritto del lavoro

Università degli studi dell'Insubria

 @lillicasano