

5. Il punto sulle badanti

Sergio Pasquinelli, Giselda Rusmini

Le assistenti familiari continuano ad accompagnarci oggi, a più di dieci anni dalla loro comparsa in termini di fenomeno di massa. Certo la crisi ha toccato anche questo settore: rendendolo più opaco, certamente più sommerso, in parte ridimensionandolo. Ma il lavoro privato di cura rimane essenziale nell'assistenza agli anziani non autosufficienti nel nostro paese.

In queste pagine facciamo il punto sulle politiche e i progetti in corso. Cercheremo anzitutto di mettere a fuoco i cambiamenti in atto in relazione a una economia in recessione. Proponiamo poi un bilancio della sanatoria del 2012, l'unico provvedimento nazionale recente che ha interessato il settore, per poi concentrarci sulle diverse iniziative regionali e locali, analizzandone cambiamenti e sviluppi, per concludere con qualche riflessione sulle direzioni di intervento auspicabili.

Il lavoro privato di cura è una realtà nata spontaneamente, di per sé difficile da governare. Ci sono tuttavia parti di questa realtà interessate a garanzie minime di qualità, a un insieme di sostegni e di tutele. È a queste parti che occorre guardare con attenzione e ai cambiamenti che esse attraversano.

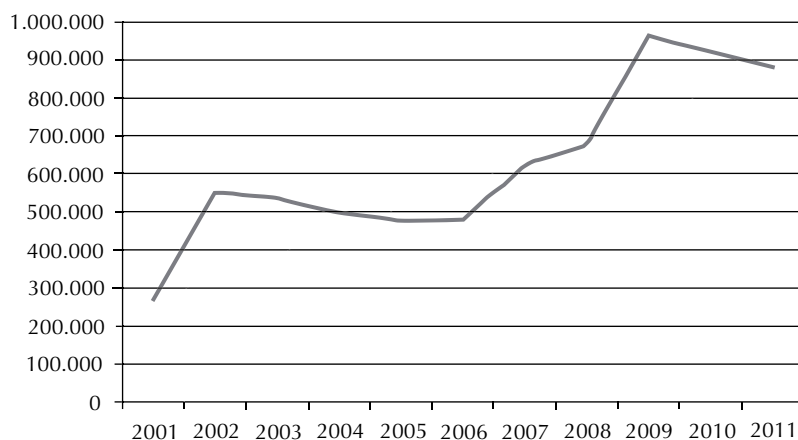
1. Tornare a casa? Badanti nella recessione lunga

Con una crescita progressiva per gran parte degli anni Duemila, il mercato *regolare* del lavoro domestico sembrava non mostrare alcuna crisi. Dal 2009, tuttavia, il quadro si incrina. Da quell'anno inizia un calo, secondo l'Osservatorio sui lavoratori domestici dell'INPS⁽¹⁾: oltre ottantamila unità in meno tra il 2009 e il 2011 (figura 1). Sono i segnali di crisi del mercato, lo ripetiamo, *regolare*.

(¹) I dati INPS tratti dall'Osservatorio sui lavoratori domestici, qui rappresentati, fanno riferimento al numero di lavoratori che hanno ricevuto almeno un versamento contributivo nel corso dell'anno. L'Osservatorio prevede una serie di elaborazioni e controlli sui dati contenuti negli archivi amministrativi, che portano a correggere eventuali errori. I numeri, quindi, possono subire variazioni nel tempo. I dati qui presentati sono stati estratti a gennaio 2013.

Finisce così una crescita particolarmente pronunciata. I lavoratori domestici iscritti all'INPS, a partire dai 478 mila del 2005, sono arrivati a contare 679 mila unità nel 2008. L'anno successivo si è verificato un incremento di 284 mila lavoratori (+ 42% rispetto all'anno precedente), in larga parte attribuibile alla regolarizzazione del settembre 2009. In quell'occasione le domande presentate furono 295.000 e quelle accolte 222.182, che si tradussero in un rilevante incremento di lavoratori assunti, ancorché una larga parte di quella regolarizzazione fosse fittizia: i dati sulla nazionalità dei lavoratori lasciarono molte perplessità sulla veridicità delle dichiarazioni, col sospetto di un numero non marginale di regolarizzazioni improprie. Ai primi posti vi erano infatti lavoratori provenienti dal Marocco e dalla Cina (21.000 lavoratori, corrispondenti al 7,2% dei richiedenti), oltre che da Egitto, Senegal e Pakistan. Tutti Paesi di provenienza oggi irrilevanti nel lavoro di cura (per un approfondimento si veda Pasquinelli e Rusmini, 2010).

Figura 1 - Numero di lavoratori domestici registrati all'INPS



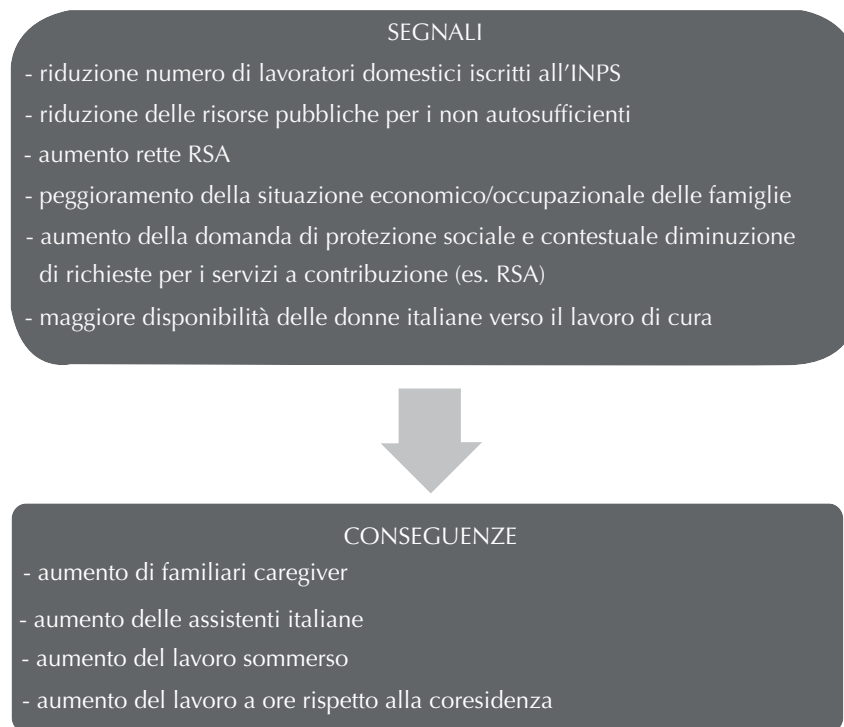
Fonte: INPS, Osservatorio sul lavoro domestico.

Se dunque consideriamo il calo del numero di lavoratori domestici regolari negli ultimi due anni e teniamo presente che molto probabilmente una larga parte dei lavoratori regolarizzati con la sanatoria del 2009 erano in realtà occupati in altri comparti, possiamo concludere che il mercato *regolare* dei servizi alla famiglia, nel periodo di crisi, subisce una contrazione non marginale.

Diversi elementi convergono nel generare cambiamenti rilevanti: le ormai tangibili ricadute dei tagli di risorse sul sistema dei servizi territoriali; l'aumen-

to delle rette nelle RSA ⁽²⁾; le difficoltà nei bilanci di molte famiglie; l'accresciuta disponibilità delle donne italiane a cercare lavoro nell'assistenza a domicilio. La riduzione dell'intervento pubblico e l'aumento dei costi dei servizi residenziali spostano la ricerca di soluzioni sul mercato privato, anche con uno *shifting* su lavoro a ore, più accessibile, meno costoso se sommerso. Le difficoltà economiche portano, in senso complementare, a massimizzare l'assistenza intrafamiliare dei membri bisognosi (figura 2).

Figura 2 - Segnali dalla crisi e loro tendenziale riflesso sul mercato privato della cura



Aumento dei familiari caregiver. Ritorno ai legami familiari, riduzione della "esternalizzazione" del carico di cura alle assistenti familiari e una maggiore assunzione in proprio di tali oneri sono dinamiche che comprendono un numero crescente di donne. Due sono i motivi: da un lato il peso della recessione sui red-

(²) Secondo l'"Indagine nazionale sulle residenze sanitarie assistenziali" dell'Auser, condotta su un campione di 1.280 RSA, tra il 2007 e il primo semestre 2012 la retta minima è cresciuta del 18,5% e la massima del 12,8%.

diti familiari e la presenza di disoccupati in molte famiglie; dall'altro l'aumento dei costi dei servizi a contribuzione. I Comuni e il privato sociale registrano una domanda d'aiuto in aumento. Ma dove è richiesta maggiore compartecipazione ai costi, residenze e assistenza domiciliare, si registra una contrazione della domanda: le famiglie, per quanto e fino a quando possibile, cercano di rispondere da sole ai propri bisogni di cura (De Ambrogio e Pasquinelli, 2012).

Aumento delle assistenti familiari italiane. I molti segnali che intercettiamo mostrano un aumento delle lavoratrici italiane, concentrate nel segmento del lavoro a ore. Diffusamente si registra l'aumento di iscritte italiane ai corsi di formazione per assistenti familiari e le richieste di iscrizione agli sportelli che effettuano incrocio domanda/offerta di assistenza⁽³⁾. Questa disponibilità verso il lavoro a ore si coniuga con la tendenza delle famiglie a farsi maggiormente carico dell'assistenza. Una assistente italiana può essere preferita nei casi in cui la conoscenza della lingua (e della cucina) è ritenuta importante e quando le famiglie temono complicazioni riguardanti la regolarizzazione di operatrici extracomunitarie.

Aumento del lavoro sommerso. L'occupazione informale nella cura delle persone non autosufficienti è un terreno su cui per definizione si sa poco, ma molte testimonianze ci dicono che è in aumento. Diversi sportelli dedicati all'incontro domanda/offerta registrano un drastico calo nella domanda di assistenti familiari in regola. Questi segnali, assieme al calo di lavoratori domestici in regola, rafforzano un quadro segnato dal mercato sommerso⁽⁴⁾.

Aumento del lavoro a ore rispetto alla coresidenza. La diminuzione delle assistenti familiari disposte alla coresidenza è in atto da alcuni anni (Pasquinelli e Rusmini, 2008). È rilevabile in diversi territori e si lega a un processo di integrazione nel tessuto sociale: perché sempre più si possiede un alloggio autonomo, e perché crescono i ricongiungimenti familiari. Il lavoro a ore, inoltre, se è ben organizzato, produce entrate analoghe alla coresidenza. Questa preferenza da parte delle lavoratrici si sposa, in questo momento, con l'accresciuta disponibilità delle donne italiane a farsi carico dell'assistenza di familiari non autosufficienti.

⁽³⁾ Ad esempio, le italiane iscritte ai corsi per assistenti familiari organizzati da Acli Colf sono raddoppiate tra il 2009 e il 2011, mentre quelle iscritte ai corsi di Federcasalinghe presso le sedi di Milano, Roma e Udine sono triplicate. A Torino le badanti italiane assunte attraverso l'agenzia Obiettivo Lavoro sono passate dalle 948 del 2008 alle 1.757 del 2010, con un incremento dell'85%.

⁽⁴⁾ Questa tendenza è segnalata anche dalla Conferenza delle regioni, "Documento per un'azione di rilancio delle Politiche sociali" del 4 ottobre 2012, dove si sottolinea come nella situazione di recessione in cui ci troviamo la spesa privata per l'aiuto alla cura di minori, disabili e anziani subisce un calo, diminuendo l'assistenza e aumentando il lavoro sommerso.

2. La regolarizzazione del 2012

Nel 2012 è avvenuta l'ennesima "regolarizzazione" – nei fatti una sanatoria – dei lavoratori irregolarmente immigrati nel nostro Paese. A differenza di quella del 2009, questa non è stata ristretta a colf e badanti ma a tutti i lavoratori. Con un dispositivo un po' diverso dalle altre: in sostanza, i datori di lavoro che impiegavano irregolarmente un immigrato hanno potuto autodenunciarsi a partire dal 15 settembre per un mese. Pagando mille euro, più contributi, imposte arretrate relative a sei mensilità, per un totale di almeno duemila euro, e assumendo il lavoratore, hanno potuto regolarizzare la propria situazione e quella del cittadino straniero.

Le domande pervenute al Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, sono state 134.576 ⁽⁵⁾. Un risultato deludente, inferiore a molte previsioni. Come dire: un film già visto nella sanatoria del 2009. Un risultato prevedibile per molti – osservatori, patronati sindacali, associazioni – e che noi stessi avevamo prefigurato alla fine di agosto 2012 sul sito *Qualificare.info*.

Ma c'è di più. La gran parte delle domande ha riguardato colf e badanti: si tratta dell'86% del totale (tab. 1). Di cui 79.315 come colf e 36.654 come assistenti familiari. Solo 18 mila domande hanno riguardato il lavoro subordinato non domestico. Cifre palesemente incoerenti con la realtà del lavoro immigrato in Italia, in cui il lavoro domestico rappresenta non più del 15% del totale ⁽⁶⁾.

Tabella 1 - Distribuzione delle domande per tipo di lavoratore

| Tipologia lavoratore | Domande presentate | Percentuale |
|----------------------|--------------------|-------------|
| Assistente familiare | 36.654 | 27,2 |
| Colf | 79.315 | 59,0 |
| Altro lavoratore | 18.607 | 13,8 |
| Totale | 134.576 | 100,0 |

Fonte: Ministero dell'interno, 2012.

La distribuzione delle domande per paese di provenienza risulta molto sproporzionata in relazione al totale degli stranieri dai rispettivi paesi, come mostra la tabella 2. Macroscopico il caso del Bangladesh, per cui è stata presentata una do-

⁽⁵⁾ Ministero dell'interno, *Dichiarazione di emersione 2012*, dati definitivi.

⁽⁶⁾ Al momento della redazione di questo testo non è noto l'esito dell'istruttoria delle domande, attività che, come già avvenuto in precedenti regolarizzazioni, può richiedere diversi mesi.

manda ogni cinque stranieri regolarmente residenti in Italia, mentre all'opposto c'è il caso dell'Albania, comunità dove la regolarizzazione non ha evidentemente fatto presa, con una domanda ogni 130 stranieri residenti.

La presenza di richieste di tipo fittizio è stata sottolineata a più riprese dalla stampa. I sospetti di una rilevante quota di domande improprie sono legati proprio alla nazionalità dei lavoratori interessati (tabella 2). Ai primi dieci posti troviamo infatti paesi come Bangladesh e Marocco (31 mila lavoratori, corrispondenti al 23% del totale): poco, i primi, o per nulla, i secondi, propensi all'assistenza familiare. Tra le prime dieci solo l'Ucraina e in parte l'India figurano plausibilmente tra le nazionalità di provenienza di lavoratori domestici.

Tabella 2 - Domande di regolarizzazione per le prime 10 nazionalità del lavoratore

| Nazionalità | Stranieri residenti in Italia 2011 | Domande presentate | Distribuzione % delle domande |
|-------------------|------------------------------------|--------------------|-------------------------------|
| Bangladesh | 82.451 | 15.770 | 11,7 |
| Marocco | 452.424 | 15.600 | 11,7 |
| India | 200.730 | 13.286 | 9,9 |
| Ucraina | 121.036 | 13.148 | 9,9 |
| Pakistan | 75.720 | 11.728 | 8,5 |
| Egitto | 90.365 | 10.701 | 8,0 |
| Cina | 209.934 | 10.198 | 7,6 |
| Senegal | 80.989 | 6.296 | 4,6 |
| Tunisia | 106.291 | 4.617 | 3,4 |
| Albania | 482.627 | 3.884 | 2,9 |
| Altre nazionalità | 2.667.750 | 29.348 | 21,8 |
| Totale | 4.570.317 | 134.576 | 100,0 |

Fonte: Ministero dell'interno, ISTAT 2012.

Guardando a questa regolarizzazione nel suo complesso due sono le domande a cui vogliamo rispondere:

1. Perché le istanze sono state così poche?
2. Per quale ragione il lavoro domestico è stato così preponderante (quasi nove decimi delle domande) con nazionalità così difformi da quelle tradizionali dei lavoratori in questo settore?

Il numero di domande è stato limitato per diversi motivi, generali e specifici sul lavoro domestico.

In primo luogo per gli alti costi della procedura: oltre alla cifra forfettaria di mille euro, peraltro non rimborsabile nel caso di non accettazione della domanda, va aggiunto l'obbligo di versamento di tutte le somme dovute per almeno

6 mesi: retribuzione, contribuzione, fisco e oneri accessori. Ciò che non era stato pagato in precedenza andava corrisposto: il che equivaleva a un esborso tra i 2.000 e i 10.000 euro a lavoratore, a seconda del settore di impiego. A tutto ciò si aggiunga il vincolo di regolarizzare un minimo di 20 ore settimanali, vincolo che ha ostacolato molte pratiche, nonché la necessità di comprovare la presenza in Italia del lavoratore straniero al 31 dicembre 2011, cosa per nulla agevole e oggetto di chiarimenti dell'Avvocatura dello Stato a sanatoria già avviata. Alti costi e farraginosità burocratica hanno quindi limitato il numero delle domande.

Vi sono poi ragioni legate allo specifico del settore domestico, i cui datori di lavoro sono famiglie.

Primo. Tra le famiglie che impiegano badanti è bassa la percezione di sentirsi sfruttatrici di lavoratori immigrati, ma soprattutto è percepito basso il rischio di controlli, denunce, sanzioni dovute ad un impiego non regolare. È per questo motivo che i numeri della sanatoria del 2009 hanno deluso molte previsioni, e si che in quel caso la cifra forfettaria da pagare era addirittura inferiore (500 euro). L'entrata in vigore del decreto legislativo n. 109/2012 che prevede 5 mila euro di multa e l'arresto fino a sei mesi per chi dà lavoro a un immigrato senza permesso di soggiorno non ha costituito un serio incentivo ad aderire a questa sanatoria.

Secondo. Esiste un intreccio di convenienze reciproche a lavorare in nero e a rimanere nel sommerso, perché a parità di ore lavorate le famiglie pagano meno e le assistenti guadagnano di più, un circolo vizioso spinto ulteriormente dalla crisi dei bilanci familiari, come abbiamo sottolineato a più riprese (S. Pasquinnelli, *Qualificare.info*, gennaio 2012, n. 31).

Passiamo ora alla seconda domanda: perché la preponderanza del lavoro domestico su altri settori? Qui la risposta è più semplice, fin quasi banale: perché nel caso di colf e badanti gli oneri pregressi da pagare sono risultati nettamente inferiori rispetto ad altri tipi di contratto: circa 2 mila euro contro almeno il triplo. Ecco che allora molte istanze sono state "fatte passare" in questo ambito, con una chiara distorsione della realtà del settore in cui davvero il lavoratore opera. Basti pensare che un terzo delle domande riguarda paesi ampiamente estranei al lavoro domestico quali Marocco, Egitto, Cina, Senegal, Tunisia.

Quante delle istanze presentate si riferiscono davvero al lavoro domestico forse non lo sapremo mai. L'esito delle domande presentate potrà aiutare a capire, se mai verrà reso pubblico. Verosimilmente le domande fittizie riguardanti il lavoro domestico hanno superato la metà del totale. E come successo in passato, l'effetto delle poche decine di migliaia di vere assistenti familiari che hanno beneficiato di questo provvedimento verrà presto riassorbito. In un settore, quello del lavoro privato di cura, che conta una larga maggioranza di irregolarità e dove la forza attrattiva del lavoro sommerso rimane potente.

3. Interventi regionali e locali: uscire dalla nicchia

Dall'intervento singolo alla rete. Questo, in estrema sintesi, sembra essere il percorso compiuto dagli interventi a sostegno del rapporto famiglia-badante nel nostro paese, in questi ultimi anni. Interventi che sono andati articolandosi in parallelo ad una presa di coscienza della complessità di questo rapporto.

Inizialmente, lo strumento messo in campo era un assegno di cura vincolato alla regolare assunzione dell'assistente, volto a favorire l'emersione di un mercato in larga parte sommerso. Successivamente sono andati moltiplicandosi percorsi formativi e sportelli volti a facilitare l'incontro tra domanda e offerta. Sperimentazione dopo sperimentazione, i più recenti interventi volti a sostenere il rapporto famiglia-badante sembrano convergere verso un modello a rete in cui gli attori pubblici e privati che a vario titolo operano in tale ambito agiscono il più possibile in maniera coordinata con la regia pubblica.

Nel sostanziale immobilismo del livello nazionale – ad eccezione di pochi interventi circoscritti per entità e durata – osserviamo le misure più frequentemente messe in campo a livello regionale e locale per il governo del mercato privato della cura⁽⁷⁾.

Sostegni economici

Nel corso degli anni sono progressivamente aumentate le regioni che erogano un sostegno economico, sotto forma di assegno di cura o di voucher, agli anziani non autosufficienti accuditi a domicilio con l'aiuto di un'assistente familiare regolarmente assunta⁽⁸⁾.

Nella quasi totalità dei casi, secondo quanto riportato nella normativa che li regola, si tratta di erogazioni subordinate alla sottoscrizione di un programma di assistenza individualizzato, attraverso il quale i servizi sanciscono l'adeguatezza dell'assistenza domiciliare che si sostanzia attraverso il ricorso ad un'assistente familiare ed eventualmente altri interventi. Le soglie di reddito per accedere a questi benefici, generalmente calcolate con l'Isee, si aggirano fra 10 e 15 mila euro, arrivando, in rari casi, oltre i 30 mila euro. L'importo del contributo in genere tende a coprire solo il costo degli oneri previdenziali che il datore di lavoro è tenuto a versare alla lavoratrice regolarmente assunta.

Oltre all'obiettivo di favorire l'emersione del lavoro nero, in alcuni casi il

⁽⁷⁾ Le considerazioni espresse nelle pagine che seguono si basano in larga parte sulle informazioni acquisite attraverso i vari lavori di ricerca/consulenza in cui siamo stati coinvolti e la raccolta di notizie e contributi per il sito *Qualificare.info*.

⁽⁸⁾ Attualmente tale tipologia di contributo è attiva in 15 regioni/province autonome: Abruzzo, Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana, P.A. di Trento, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto.

contributo ha anche lo scopo di qualificare l'offerta. In questo caso non è vincolato solo alla regolare assunzione dell'assistente, ma anche alla sua iscrizione presso un elenco o albo di lavoratrici accreditate (es. Puglia, Provincia Autonoma di Trento, Valle d'Aosta).

I limiti degli assegni risiedono nel riscontro limitato da parte delle famiglie. A fronte di un incentivo che tende a coprire solo il costo dei contributi previdenziali, esse preferiscono i vantaggi di un rapporto di impiego deregolato, con "mani libere" (Pasquinelli e Rusmini, 2009; Tidoli e Marotta, 2011). Anche l'assegno vincolato alla qualificazione dell'assistente iscritta in appositi registri mostra di avere un valore limitato per le famiglie, interessate soprattutto all'affidabilità della lavoratrice, assicurata comunque (e forse meglio) attraverso il passaparola⁽⁹⁾.

Formazione, tutoring e certificazione delle competenze

In parallelo all'accresciuto interesse per la qualificazione del mercato privato della cura, è aumentato il numero di regioni che hanno definito uno standard formativo per le assistenti familiari, che sono ormai 14 (in altre sono in atto sperimentazioni)⁽¹⁰⁾.

I percorsi formativi hanno una durata compresa fra 100 e 400 ore, che include momenti di formazione in aula e di tirocinio, organizzati a volte in maniera modulare per ripartirne la durata. Spesso sono riconosciuti crediti formativi in ingresso, che consentono l'abbreviazione del percorso sulla base di una valutazione delle competenze acquisite in campo formativo e/o lavorativo, e crediti in uscita, che permettono di abbreviare la durata di successivi percorsi di qualificazione (come quelli per ASA e OSS).

La non sempre entusiasta adesione delle badanti a percorsi formativi, soprattutto se particolarmente lunghi, ha portato a sviluppare azioni di tutoraggio *on the job*, ossia la formazione delle assistenti familiari presso il domicilio dell'assistito, da parte delle operatrici di servizi di assistenza domiciliare comunali (SAD).

Si tratta di azioni che tendono ad "alleggerire" le richieste d'assistenza che arrivano ai servizi e a garantire alle famiglie un minimo di qualificazione e controllo sullo svolgimento dell'attività di cura prestata dalle assistenti familiari. Diverse sono le dinamiche ancora da approfondire su questa pratica, ma

⁽⁹⁾ Per un approfondimento sul tema dei sostegni economici si veda RUSMINI G., *I progetti di sostegno del lavoro privato di cura: un bilancio*, in PASQUINELLI S., RUSMINI G. (a cura di), *Badare non basta*, Ediesse, Roma, 2013.

⁽¹⁰⁾ Si tratta di Abruzzo, Campania, Emilia-Romagna, Friuli-Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta.

le esperienze in corso concordano nell'indicarla come un importante anello di congiunzione tra il servizio pubblico e la solitudine del mercato privato. Se altri interventi rimangono per la loro natura al limitare della relazione famiglia/assistente, senza entrare nella prossimità di quello che accade fra le mura domestiche, il *tutoring* testimonia la volontà del servizio pubblico di sostenere "dal basso" i bisogni di cura delle famiglie e la qualità dell'assistenza.

La necessità di garantire la qualità dell'assistenza alle famiglie, accanto all'attivazione di percorsi formativi tradizionali, ha inoltre portato allo sviluppo di sistemi di accertamento delle competenze pregresse.

Il riconoscimento delle competenze acquisite "sul campo" è particolarmente importante nel campo dell'assistenza domiciliare in quanto sono numerose le lavoratrici che hanno maturato una significativa esperienza, in assenza di una specifica formazione. Non tenerne conto nell'accesso ai percorsi formativi (permettendone l'abbreviazione) e nell'iscrizione agli albi/elenchi significa restringere drasticamente, e inutilmente, la platea delle beneficiarie.

A oggi non esistono, a livello nazionale, procedure di validazione delle competenze acquisite al di fuori dei percorsi formativi riconosciuti. In alcune regioni, tuttavia, sono state condotte sperimentazioni e alcuni contesti dove si prevede una regolamentazione del sistema di competenze stanno validando strumenti in questa direzione (Oliva, 2012)⁽¹⁾.

Sportelli per l'incontro domanda/offerta

Gli sportelli sono servizi andati moltiplicandosi che accolgono in misura diversa i bisogni di assistenti e famiglie: da luoghi di semplice informazione fino a servizi che offrono orientamento, accompagnamento, sostegno continuativo. In questo caso è frequente la collaborazione con i servizi sociali dei Comuni e altri soggetti che a vario titolo operano in questo campo. La tabella 3 riassume in tre modelli le diverse configurazioni di questo tipo di interventi (Pasquinelli, 2011).

⁽¹⁾ Il Piemonte nell'ambito della programmazione "Pari 2007" ha realizzato una sperimentazione a livello regionale per definire le procedure di certificazione delle competenze delle assistenti familiari. Per approfondimenti si veda l'articolo di C. CONTINI, *Certificare le competenze. Una sperimentazione in Piemonte*, in *Qualificare*, n. 24, marzo 2010. In Toscana, quello delle assistenti familiari è uno dei primi "banchi di prova" delle procedure e delle metodologie per la validazione e certificazione delle competenze recentemente approvate (d.g.r. n. 610/2012).

Tabella 3 - Tre modelli di "Sportello badanti"

| | Attività: | | |
|------------------------------|--|---------------------------------|---|
| Modello "informativo" | Indicazione di nominativi | - | - |
| Modello "matching" | Analisi dei bisogni, bilancio delle competenze | Abbinamento famiglia/assistente | - |
| Modello "integrato" | Analisi dei bisogni, bilancio delle competenze | Abbinamento famiglia/assistente | Accompagnamento continuativo nel corso del processo assistenziale |

Il cosiddetto "modello informativo" si limita a segnalare alle famiglie i nominativi e il recapito delle persone che si propongono come assistenti familiari. Il "modello matching" promuove l'incontro domanda/offerta di lavoro privato di cura sulla base dell'analisi dei bisogni dell'anziano e di un bilancio di competenze delle aspiranti assistenti. A questa attività, il "modello integrato" aggiunge servizi che accompagnano famiglie, anziani e assistenti durante il rapporto di lavoro, tramite la gestione amministrativa del contratto, il tutoraggio, il sostegno alla relazione, le sostituzioni, in partnership con realtà pubbliche e private operanti sul territorio (imprese sociali, aziende che attivano welfare per dipendenti, ecc.).

Quali risultati ottengono gli sportelli? Le evidenze disponibili⁽¹²⁾ mostrano buoni riscontri per quanto riguarda i primi contatti, sia tra chi domanda lavoro (le famiglie) sia, soprattutto, tra chi lo offre (assistenti familiari), ma i numeri diminuiscono di molto quando si passa dai primi contatti agli abbinamenti, i *matching* realizzati, nonché ai contratti regolarmente stipulati.

La disponibilità a stipulare un contratto di lavoro rimane bassa per motivi di convenienza reciproca. In nero un'assistente familiare prende al netto di più e costa di meno, a parità di ore lavorate. In una situazione di questo tipo cercare di fare emergere il lavoro di cura solo attraverso l'azione di sportello rischia di essere velleitario. La pura intermediazione di lavoro, se non collegata ad altri interventi, ha il fiato corto e lo sforzo sembra sproporzionato ai risultati.

Il valore aggiunto più prezioso degli sportelli sta proprio nel poter collegare i sostegni della domanda (informazione, orientamento, contributi economici, assistenza contrattuale) ai sostegni dell'offerta (formazione, riconoscimento delle

⁽¹²⁾ L'unica rilevazione sistematica a livello regionale sugli sportelli dedicati al lavoro privato di cura è quella della Regione Friuli-Venezia Giulia. Si veda il sito dell'Agenzia regionale del lavoro: www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/formazione-lavoro/agenzia-regionale-lavoro/FOGLIA24/.

conoscenze acquisite, iscrizione agli albi). Diventando luoghi in cui i diversi interventi lavorano in modo complementare.

I registri delle assistenti familiari

Strumenti di ogni attività regolata di intermediazione, i registri o “albi” delle assistenti sono andati rapidamente diffondendosi. Offrono alle famiglie la possibilità di accedere alle informazioni sulle lavoratrici in maniera trasparente, esercitando una facoltà di scelta che è invece fortemente limitata nel caso di una ricerca tramite “passaparola”. Alle assistenti familiari vengono riconosciuti uno *status* professionale, le conoscenze acquisite frequentando corsi *ad hoc*, le competenze maturate in ambito lavorativo⁽¹³⁾.

Un nodo cruciale di questi strumenti è dato dal grado di selezione delle assistenti, che si traduce nel livello minimo di qualificazione garantito alle famiglie. Vi sono sistemi di incrocio domanda/offerta che non prevedono requisiti minimi delle aspiranti assistenti, in cui il registro riveste quindi il carattere di “elenco” o di “bacheca”. Altri in cui viene fatta una selezione in ingresso, con un set minimo di requisiti e che assume maggiormente la fisionomia dell’“albo”.

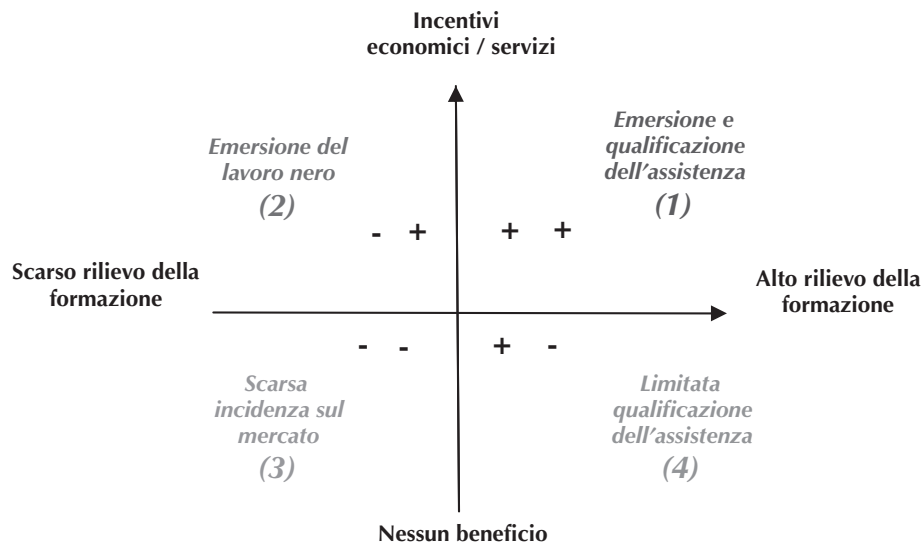
Quanto più l’iscrizione ai registri viene regolata da requisiti d’ingresso stringenti, in grado di garantire una qualità dell’assistenza elevata, tanto minore è il numero di assistenti potenzialmente iscrivibili. La garanzia di una elevata qualità dell’assistenza si scontra, quindi, con l’esigenza di favorire l’emersione dal lavoro sommerso coinvolgendo all’interno del sistema quante più famiglie e assistenti possibili (Rusmini, 2012).

I registri, quindi, sono uno strumento che ha un’efficacia limitata rispetto al raggiungimento di due obiettivi centrali: qualificare il lavoro di cura e ridurre il tasso di irregolarità. La capacità di attrazione del sistema di incrocio domanda/offerta di lavoro si lega soprattutto alla presenza di ulteriori benefici: sostegni economici, orientamento, gestione delle pratiche burocratiche, supporto e accompagnamento alla relazione, copertura dei periodi di sostituzione, accoglienza temporanea di sollievo durante le ferie delle assistenti o per emergenze, nel contesto di un reale collegamento con il sistema dei servizi sociali.

Quali gli effetti dei diversi sistemi messi in campo? Mancano molte informazioni, ma è possibile avanzare qualche realistica ipotesi sulla base di numerosi riscontri raccolti soprattutto a livello locale (figura 3).

⁽¹³⁾ Attualmente le regioni che hanno adottato un registro/albo regionale di assistenti familiari sono Puglia, Sardegna, Sicilia, Valle d’Aosta e Veneto. In Basilicata, Lazio, Molise e nella Provincia Autonoma di Trento è in via di implementazione. In altre regioni dove sono in corso azioni di governo del mercato privato della cura vi sono elenchi di assistenti familiari disponibili presso i Centri per l’impiego (es. Friuli-Venezia Giulia, Marche, Piemonte).

Figura 3 - Caratteristiche dei sistemi di incontro domanda/offerta di lavoro privato di cura e loro tendenziali effetti



Fonte: Rusmini, 2012.

I sistemi caratterizzati da uno scarso rilievo dato alla qualificazione delle assistenti in termini della sua valorizzazione in sede di incontro domanda/offerta (e, a monte, di organizzazione di corsi formativi *ad hoc*), associato alla mancanza di incentivi/servizi per le famiglie e le assistenti, hanno effetti scarsi o nulli sul mercato privato di cura (quadrante 3). Nei casi in cui all'assenza di benefici si associa uno sforzo per qualificare l'offerta di lavoro (quadrante 4), possiamo ipotizzare un limitato effetto sulla qualificazione dell'assistenza: le famiglie, interessate prevalentemente all'affidabilità della lavoratrice, avranno un moderato interesse a cercare un'assistente "qualificata" attraverso gli sportelli e le lavoratrici, che notoriamente hanno difficoltà a seguire i corsi, saranno poco disponibili ad iscriversi.

I sistemi in cui non viene particolarmente promossa la qualificazione dell'assistenza, ma alle famiglie vengono offerti contributi economici e/o servizi (quadrante 2), potrebbero produrre il principale effetto di promuovere l'emersione del lavoro nero, in relazione alle dimensioni dei benefici offerti.

Infine, la situazione in cui viene favorita la qualificazione dell'offerta di lavoro di cura e sono erogati contributi economici, oltre ai servizi di cui abbiamo detto (quadrante 1), è quella in cui si favorisce l'emersione del lavoro nero e la qualificazione del mercato privato della cura. In questa situazione si viene infatti a creare un circolo virtuoso che favorisce il permanere degli attori – famiglie con

anziani e assistenti – all’interno del sistema, trovando in esso una risposta articolata alle proprie esigenze.

Reti di interventi

Negli ultimi anni alcune regioni hanno promosso misure di sostegno e regolamentazione del mercato privato dell’assistenza che vanno nella direzione di creare dei collegamenti tra gli interventi finora discussi, e che presentano interessanti punti di convergenza⁽¹⁴⁾.

Caratteristica comune è lo sforzo di creare una “rete” tra diversi soggetti, pubblici e privati, chiamati a qualificare il mercato privato di cura, in modo da offrire a famiglie e assistenti un percorso strutturato di “presa in carico” (ad es. centri per l’impiego, enti gestori dei servizi socio-assistenziali, enti di formazione, agenzie per il lavoro autorizzate, patronati, cooperative, associazioni).

I servizi possibili sono diversi. Oltre all’orientamento, al sostegno economico alle famiglie e all’incontro domanda/offerta sulla base di registri o albi di assistenti qualificate, possono includere azioni di sostegno alla relazione, affiancamento da parte del SAD in fase di avvio del rapporto di lavoro, supporto in caso di problemi, servizi di sostituzione dell’assistente, prezzi calmierati presso enti convenzionati per la gestione amministrativa del contratto⁽¹⁵⁾.

La sfida che si apre per queste diverse progettualità è quella di valutarne l’impatto reale: in termini di efficacia sulla popolazione anziana, le famiglie, le assistenti familiari, e di mostrare quali dinamiche di rapporto costo-opportunità questi percorsi presentano.

4. È possibile ridurre la natura di servizio individuale?

Sul sostegno e la qualificazione del lavoro privato di cura il tempo sembra maturo per un bilancio. Le pagine precedenti hanno iniziato a proporre osservazioni in questa direzione, ora ne sviluppiamo di ulteriori, rinviando per una analisi più ampia al volume curato da chi scrive dal titolo *Badare non basta* (Ediesse, 2013). Proponiamo alcuni elementi che ci paiono particolarmente salienti in termini di errori da evitare, messaggi da cogliere, direzioni che meritano lavoro ulteriore.

In questi ultimi anni in particolare si è sviluppato un atteggiamento critico

⁽¹⁴⁾ Per un approfondimento delle considerazioni che seguono si rinvia a Rusmini (2011).

⁽¹⁵⁾ Per la realizzazione di questi progetti sono utilizzate risorse di fonte diversa (Fondo del Dipartimento per le Pari opportunità, contributi regionali/provinciali, Fondo Sociale Europeo, Fondo politiche per la Famiglia).

nei confronti del lavoro privato di cura e della sua natura individuale, isolata. Un atteggiamento che ha prodotto risposte interessanti e progetti praticabili, ma anche ipotesi fantasiose e di scarsa realizzabilità. Come quella di creare cooperative di badanti, equiparabili a un'araba fenice: se ne parla (di tanto in tanto) ma nessuno sa dove sono.

L'assistente familiare si regge su un modello di servizio tipicamente individuale. Che isola le persone, ne mantiene la solitudine, impedisce la cooperazione di risorse e di risposte. L'intenzione di ridurre l'isolamento è lodevole ma talvolta porta a ipotesi velleitarie. Nel Piano di zona 2012 del Comune di Milano per esempio si legge che "il modello della badante individuale non promuove la costruzione di nuovi legami sociali e di fiducia reciproca tra le persone per cui, fisiologicamente, risulta un servizio costoso, in quanto costruito su un format individuale e quindi privo di economie di scala e specializzazione" ⁽¹⁶⁾.

Il "modello individuale" è realisticamente superabile?

In questo modello ci sono pregi e difetti: non buttiamo via il bambino con l'acqua sporca. La relazione anziano-badante non va svalutata come poco costruttiva di legami sociali: in realtà legami e fiducia circolano eccome in queste relazioni, relazioni marcate affettivamente (Micheli, 2013). L'idea di favorire prossimità e socializzazione è ottima, ma non facilmente praticabile. Dalle nostre ricerche emerge che in larga parte gli assistiti sono persone affette da gravi patologie e hanno bisogno di una assistenza assidua: come tale, individuale.

Più che superare il modello individuale noi diciamo che occorre eliminarne i limiti e le criticità. In una direzione o nell'altra (superamento o "aggiustamento") circolano oggi ipotesi di lavoro ed esperienze diverse. Vediamole.

1. *La piattaforma domanda/offerta*. È il progetto di affidarsi a imprese che coordinino un certo numero di assistenti familiari in un dato territorio, offrendo lo stesso servizio a più persone e così sperando di creare "economie di scala e valore sociale" ⁽¹⁷⁾. Mentre l'attività di incontro domanda/offerta viene generalmente apprezzata sia dalle famiglie sia dalle badanti, far condividere lo stesso servizio (e la stessa lavoratrice) a più persone in molti casi non è praticabile e la presenza stessa di una struttura, di una organizzazione fa lievitare i costi dell'operazione. È la ragione per cui la cooperazione sociale – a parte qualche meritevole eccezione – è ancora entrata poco in questo mercato: facilmente battuta sul piano economico da soggetti che si propongono individualmente.

⁽¹⁶⁾ Comune di Milano, *Piano di sviluppo del welfare della città di Milano 2012-2014*, settembre 2012, p. 119.

⁽¹⁷⁾ È il "Progetto Badanti" presentato dal Comune di Milano al secondo Forum delle Politiche sociali, Milano, 11-19 gennaio 2013.

2. *Il mutualismo solidale*. È l'idea di aggregare la domanda delle famiglie attraverso "mutue territoriali che prevedano servizi per i propri associati ma anche per altri cittadini" (Dotti, Farinotti, 2012, p. 165), in grado di collegarsi ai fondi sanitari integrativi e al sistema dei servizi. Allo stato attuale si tratta di poco più di una suggestione, su cui molte domande rimangono aperte, per esempio: come incentivare la mutualità? Con quali vantaggi per le famiglie? Quali professioni dovrebbero essere coinvolte, con quale contratto? Il tutto in un contesto in cui i margini di crescita delle tutele assicurative per la non autosufficienza risultano oggi limitati (Gori, 2012).

3. *Il lavoro somministrato*. Vi sono alcune esperienze (a Torino e in Trentino-Alto Adige per esempio) di lavoro somministrato, dove alle famiglie viene proposta una assistente familiare assunta da Agenzie per il lavoro accreditate. Il vantaggio per le famiglie è quello di affrancarsi dall'assunzione diretta della badante. Lo svantaggio consiste nel differenziale tra costo orario di una badante assunta direttamente dalla famiglia (5-6 euro) e somministrata da una agenzia (circa 10-13 euro). Le famiglie possono essere disposte a pagare la differenza se: *a*) apprezzano il fatto di non essere datrici di lavoro, con tutti gli oneri collegati; *b*) valorizzano le garanzie e la qualità offerta dal personale della agenzia; *c*) percepiscono un sostegno pubblico per pagare la badante. Una o più di queste condizioni possono indurre a preferire l'Agenzia, ma la convenienza economica del rapporto individuale rimane un potente freno a questa decisione.

4. *La badante di condominio*. Si tratta di progetti di condivisione della badante in uno stesso luogo, con funzioni anche di presidio territoriale e di monitoraggio su un certo numero di nuclei familiari. Si parla anche di custodia e portierato sociale nel senso di figure di welfare leggero con funzioni di assistenza domiciliare, appoggio per specifiche esigenze, socializzazione degli anziani⁽¹⁸⁾. Può essere una valida risposta per chi ha un bisogno di assistenza limitato, ma non può costituire la risposta in condizioni di medio-grave non autosufficienza e rimane aperto il problema di chi assume e sostiene i costi di una simile figura, finora solitamente finanziata dall'ente pubblico.

Se è dunque velleitario pensare di superare oggi il "modello badante" per come si è radicato nel nostro paese, non lo è cercare di superarne i limiti. Per questo occorrono luoghi capaci di integrare le risposte, valorizzare le risorse già presenti, potenziare quelle insufficienti costruendo una filiera di servizi.

⁽¹⁸⁾ Si veda a questo proposito Sarti (2010, p. 298).

5. Costruire la filiera: famiglie e assistenti nella rete dei servizi

La solitudine e la dimensione individuale si riducono realisticamente costruendo una filiera leggera di azioni centrate sull'ascolto della domanda, l'accompagnamento delle persone, il collegamento con i servizi sociali e sociosanitari.

Il libero mercato non si autoregola. Lascia sole le famiglie, soprattutto quelle più fragili e meno dotate, di fronte ai loro problemi. Molte di esse chiedono tutele, risposte adeguate alla specificità dei propri bisogni, coordinamento con i servizi sanitari, gestione del rapporto di lavoro con tutti i suoi corollari, come rileva anche una recente ricerca Censis-Ismu sul lavoro domestico⁽¹⁹⁾. Insomma, le famiglie non chiedono solo soldi ma anche servizi, appoggi, riferimenti fatti di persone e aiuti concreti. Del resto, è quanto emerge dall'esperienza dei voucher sociali: se si vuole parlare di libertà di scelta in modo non ideologico dobbiamo declinarla in *capacità* di scelta e in *possibilità* di scelta e su entrambi i fronti occorrono azioni dedicate (Pasquinelli, 2006).

Serve mettere a sistema luoghi che facilitino l'incontro tra domanda e offerta, attività di segretariato sociale (informazione, consulenza, orientamento) e di monitoraggio *ongoing* dell'assistenza (Pasquinelli, 2011; Rusmini, 2011). Serve una rete di azioni che si sostengano in modo circolare: sportelli rivolti all'incontro domanda/offerta, formazione, albi delle assistenti accreditate, sostegni economici, interventi nelle emergenze. Azioni isolate portano a poco o nulla. La logica può essere quella del "One stop shop" (Gilbert e Terrel, 2013), del luogo unico che offre risposte diverse e le integra, con un coordinamento e la delicata interconnessione tra enti diversi: Comuni, ASL, Centri per l'Impiego.

Gli interventi regionali e locali che abbiamo analizzato in questo capitolo hanno in passato mostrato criticità che oggi dobbiamo riconoscere e superare. Una sintesi riepilogativa di questi limiti e delle nuove direzioni che si impongono oggi è proposta in tabella 4.

⁽¹⁹⁾ Secondo lo studio "Elaborazione di un modello previsionale del fabbisogno di servizi assistenziali alla persona nel mercato del lavoro italiano con particolare riferimento al contributo della popolazione straniera", fra gli interventi pubblici più urgenti per supportare le famiglie, accanto alla detrazione fiscale delle spese per i collaboratori domestici (39,9%) e all'erogazione di voucher per l'acquisto di servizi (33,5%), vi è la strutturazione di servizi di incontro domanda/offerta tramite agenzie, che garantisca famiglie e collaboratori rispetto alle proprie esigenze (29,2%) e servizi pubblici o privati che supportino la famiglia nell'individuazione dei collaboratori e nella gestione del rapporto di lavoro (24,4%).

Tabella 4 - Le nuove direzioni per qualificare il lavoro di cura

| I limiti del passato | Le nuove direzioni |
|--|--|
| Sportelli | |
| Solo abbinamento badanti/famiglie Scarso accompagnamento successivo | Informazione e orientamento Analisi dei bisogni e Bilanci di competenze Abbinamenti domanda/offerta Accompagnamento continuativo nel corso del processo assistenziale |
| Formazione | |
| Corsi lunghi, poco attrattivi, isolati rispetto al sistema dei servizi e al mercato del lavoro | Percorsi brevi, organizzati per moduli Tutoraggio <i>on the job</i> attraverso operatori domiciliari Collegamento con gli Albi |
| Albi | |
| Elenchi poco accompagnati rispetto ai bisogni specifici e alle aspettative delle famiglie | Strumento di lavoro dei servizi. Collegamenti con i Centri per l'impiego |
| Sostegni alle famiglie | |
| Prevalentemente contrattuale | Collegamenti con il sociosanitario e la sanità, azioni di prossimità, mutuo aiuto tra caregiver |

Fonte: Pasquinelli, Rusmini, 2013.

Per costruire questa “filiera leggera” serve un coordinamento a più livelli.

Primo, tra interventi. Un contributo economico a favore dell'emersione non è abbastanza attrattivo per le famiglie, a meno che non sia collegato ad un insieme di servizi. La formazione non ha rilevanza se non viene opportunamente valorizzata in un albo e nel successivo *matching*. Qualsiasi intervento (sostegno economico, formazione, tutoring, ecc.) ha scarsa presa se l'informazione su di esso non circola. Quanto più si è in grado di fornire risposte coordinate tanto più gli sforzi avranno un effetto centripeto, cioè saranno in grado di attirare quote di mercato.

Secondo, tra livelli di governo. In assenza di un regime fiscale amico delle famiglie, che offra sgravi significativi, gli interventi regionali e locali continueranno a subire l'handicap di una potente forza attrattiva da parte del mercato sommerso. La mancanza di coerenza tra politiche nazionali e interventi locali di qualificazione penalizza fortemente gli sforzi in atto.

Terzo, tra politiche. Incentivare l'emersione del lavoro nero, come con la regolarizzazione del 2012, e continuare a erogare un'indennità di accompagnamento senza vincoli d'uso, usata anche per alimentare il mercato nero, è contraddittorio. Politiche disallineate esprimono messaggi contraddittori, producono effetti limitati e di corto respiro.

Su questi diversi piani si gioca la possibilità di qualificare il lavoro privato di cura nel nostro Paese.

Bibliografia

- AA.VV. (2011a), *Famiglie, lavoro di cura e servizi*, numero speciale in "Prospettive Sociali e Sanitarie", n. 12.
- AA.VV. (2011b), *Colf d'Italia. 150 anni di lavoro domestico per raccontare l'Italia che cura*. Atti del convegno, Roma, 18 novembre.
- DE AMBROGIO U., PASQUINELLI S. (2012), *La programmazione sociale nelle grandi città*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 9.
- DOTTI J., FARINOTTI G. (2012), *L'Italia incontro alla modernità*, in GORI C. (a cura di), *L'alternativa al pubblico?*, Milano, Franco Angeli.
- GILBERT N., TERREL P. (2013), *Dimensions of Social Welfare Policy*, Pearson, New Jersey.
- GORI C. (a cura di) (2011), *Quale futuro per il welfare?*, Forum Nazionale del Terzo settore, I Quaderni del Forum, Roma.
- GORI C. (a cura di) (2012), *L'alternativa al pubblico? Le forme organizzate di finanziamento privato nel welfare sociale*, Milano, Franco Angeli.
- MICHELI G. (2013), *Anziani, relazioni di cura e affetti*, in PASQUINELLI S., RUSMINI G. (a cura di), *Badare non basta. Il lavoro di cura: attori, progetti, politiche*, Roma, Ediesse.
- OLIVA D. (2012), *La certificazione delle competenze delle assistenti familiari*, in Qualificare, n. 33.
- PASQUINELLI S. (a cura di) (2006), *Buoni e voucher sociali in Lombardia*, Milano, Franco Angeli.
- PASQUINELLI S. (2011), *Qualificare il lavoro privato di cura*, in La Rivista delle Politiche Sociali, n. 2.
- PASQUINELLI S. (2012), *Badanti, dilaga il lavoro nero*, in Qualificare, n. 31.
- PASQUINELLI S., RUSMINI G. (2008), *Badanti: la nuova generazione*, Dossier di ricerca, in: www.qualificare.info, area download.
- PASQUINELLI S., RUSMINI G. (2009), *I sostegni al lavoro privato di cura*, in Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia – Rapporto 2009*, Rimini, Maggioli.
- PASQUINELLI S., RUSMINI G. (2010), *La regolarizzazione delle badanti*, in Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Secondo Rapporto*, Rimini, Maggioli.
- PASQUINELLI S., RUSMINI G. (a cura di) (2013), *Badare non basta. Il lavoro di cura: attori, progetti, politiche*, Roma, Ediesse.
- RUSMINI G. (2011), *Regioni e lavoro di cura*, in Prospettive Sociali e Sanitarie, n. 12.
- RUSMINI G. (2012), *I registri delle assistenti familiari: qualità o quantità?*, in Qualificare, n. 32.
- SARTI R. (a cura di) (2010), *Lavoro domestico e di cura: quali diritti?*, Roma, Ediesse.