



FUORI ORARIO

INIZIATIVA EQUAL II° FASE

I – G2 – EMI – 023 –

Fuori Orario “La cooperazione sociale per il lavoro regolare”



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MODENA E REGGIO EMILIA

L'integrazione pubblico privato nei servizi
domiciliari agli anziani: il progetto Serdom –
Prime note

Giovanni Solinas e Diego Grappi
Dipartimento di Economia Politica
Capp- Centro di analisi delle politiche pubbliche

(Bozza preliminare – Non diffondere e non citare)

Modena, ottobre 2006

1. Introduzione - Il programma *Serdom*: un tentativo di regolazione dei servizi domiciliari privati¹

A fronte di una crescita esponenziale della domanda, il comune di Modena, diversamente da altri enti locali ha scelto la strada dell'intervento pubblico volto a regolamentare, almeno in una qualche misura, il mercato privato della cura. La sperimentazione ha avuto inizio con una fase di studio iniziata 1997, con un programma denominato *Serdom*. La filosofia di fondo è stata (e continua ad essere) quella di garantire standard minimi sia al lavoratore/lavoratrice sia alle famiglie che intendono utilizzare servizi privati di assistenza domiciliare. Il programma entra nella fase di sperimentazione a partire dal gennaio 2002.

Fin dagli esordi, l'amministrazione ha avuto piena consapevolezza del fatto che un intervento in quest'ambito è reso particolarmente difficoltoso da una molteplicità di fattori. Un mercato totalmente privo di regole e standard di riferimento in cui operano organizzazioni *for profit* e una molteplicità di lavoratori e lavoratrici diversi per retroterra culturale, aspirazioni, rapporto con il lavoro, paese di provenienza, progetto migratorio. In particolare, i livelli di formazione e di esperienza sono assai diversi (da analfabete a laureate, con o senza esperienza in attività di assistenza). Inoltre, insieme a lavoratrici giovani (prevalentemente africane e asiatiche) che hanno un progetto migratorio a lungo termine, ve ne sono molte altre (provenienti prevalentemente dai paesi dell'est Europa) di età superiore ai quarant'anni, che hanno il loro nucleo familiare nel paese di origine, nel quale puntano a ritornare quanto più rapidamente possibile. Queste ultime vivono spesso una condizione di immigrazione irregolare e hanno scarso interesse a regolarizzare in qualsiasi forma l'attività di assistenza nelle famiglie. Per le prime, non di rado la cura degli anziani è considerata come una attività temporanea, tipica dell'ingresso nel mercato del lavoro, talora funzionale all'ottenimento del permesso di soggiorno, e da abbandonare quando si presentino opportunità di lavoro migliori. Molte badanti immigrate, d'altra parte vivono una condizione di discriminazione retributiva nel mercato del lavoro, rispetto alle assistenti pubbliche e private che offrono servizi di cura, pur percependo con un livello assoluto di reddito assai alto in termini di potere di acquisto nel paese di origine (paese in cui il reddito verrà, in molti casi, utilizzato). D'altra parte, per le famiglie, la cura all'anziano viene percepita come una condizione temporanea (anche se non necessariamente breve), con connotati relazionali molto profondi, dai contorni professionali molto sfumati e in cui la controprestazione in termini monetari si mescola inestricabilmente con i benefici connessi alla concessione dell'uso della casa, al vitto, e così di seguito.

Questo insieme di circostanze per un verso rende assai arduo, per le badanti e per le famiglie che usufruiscono dei loro servizi, considerare il lavoro di cura come una normale attività lavorativa, regolabile attraverso un ordinario contratto che definisca per i contraenti diritti e doveri e, per altro verso, circoscrive i confini entro i quali un tentativo di regolazione del mercato privato della cura può avere una qualche efficacia.

In questo quadro i principali obiettivi che l'amministrazione comunale si è data possono essere riassunti come segue:

- Predisporre strumenti di incentivazione per le famiglie che stipulino un contratto di lavoro con organizzazioni e le lavoratrici inserite nel programma;
- Adottare un sistema di valutazione delle competenze e di certificazione delle esperienze di lavoro e attuare forme specifiche di formazione professionale, pervenendo a un albo pubblico di assistenti domiciliari accreditate;
- Predisporre una serie di strumenti informativi per facilitare l'incontro domanda/offerta e il *placement* delle lavoratrici incluse nel programma.

¹ Si ringrazia il Servizio Anziani del Comune di Modena per la collaborazione fornita ad ogni stadio della ricerca. Tra tutti un ringraziamento particolare va a C. Casari, C. Nicoli e M. Balili.

- Svolgere un'attività di orientamento e consulenza alle famiglie per l'attivazione di un sostegno domiciliare intensivo, garantendo meccanismi di controllo e tutela delle parti sia attraverso azioni di accompagnamento alla stipula dei contratti sia attraverso il successivo monitoraggio del programma da parte dei servizi sociali comunali.

A approfondire questi aspetti è dedicato il paragrafo che segue.

2. Il programma *Serdom*: gli incentivi alle famiglie, la formazione e l'accreditamento

L'ente locale non ha funzioni di gestione, ma piuttosto di promozione, governo e monitoraggio dell'insieme dei servizi che fanno capo al programma.

Occorre precisare, in primo luogo che, esclusa la fase di progettazione e prima sperimentazione, realizzata con fondi FSE, a partire dal 2002 il programma è stato finanziato con uno specifico fondo, pari a 516mila euro l'anno in media, reso disponibile da una fondazione bancaria.² Per comprendere il disegno del programma e l'intervento rivolto alle famiglie è utile ricordare brevemente i meccanismi di accesso al fondo, di formazione delle graduatorie e l'entità degli incentivi erogati.

Le famiglie con un anziano non autosufficiente possono accedere al programma autocertificando lo stato di bisogno socio-sanitario, il reddito della famiglia, copia del contratto di lavoro sottoscritto con una assistente domiciliare accreditata o in corso di accreditamento.³ Si accede al fondo destinato al programma in base a due criteri, il bisogno socio assistenziale e, a parità di bisogno, utilizzando l'ISEE quale indicatore del reddito equivalente della famiglia. Dal 2004 le graduatorie vengono stilate in base al fabbisogno di cura (per il 70%) e al reddito ISEE (per il 30%).⁴ Dato il reddito familiare equivalente, l'ammontare del contributo pubblico viene determinato in percentuale sulla spesa che una famiglia dichiara per la cura del congiunto al netto dell'assegno di accompagnamento.⁵ Poiché il tetto massimo della spesa che si ritiene necessaria per la cura domiciliare di un familiare è fissato in 1.500 euro e il limite superiore dal contributo *Serdom* è del 55% della spesa per l'assistenza (esclusi eventuali costi di gestione del contratto), il contributo massimo erogabile con il programma è pari a 825 al mese.

Dal lato delle assistenti domiciliari, le attività di cui far menzione sono tre, strettamente interconnesse: l'accertamento delle competenze, la formazione e le attività di tutoraggio. I servizi sociali provvedono in primo luogo a accertare il curriculum scolastico e formativo e le esperienze di lavoro fatte. A questo si accompagnano specifici test attitudinali e "in situazione". Questa attività porta a definire il "bilancio delle competenze". Se il bilancio è adeguato, allora non occorrerà la partecipazione alle attività di formazione e la lavoratrice potrà essere "accreditata" ed iscritta nell'elenco degli operatori disponibili per le famiglie. La lavoratrice che, invece, non abbia i

² Si tratta della Cassa di risparmio di Modena.

³ A carico dei servizi sociali rimangono gli accertamenti successivi sulla veridicità delle autocertificazioni.

⁴ Pur senza entrare nel dettaglio, occorre ricordare che l'indicatore di situazione economica equivalente (ISEE) esprime la condizione economica della famiglia, tenendo conto delle componenti reddituali, delle componenti patrimoniali e delle dimensioni del nucleo familiare, parametrize secondo una opportuna scala di equivalenza. L'indicatore può essere espresso con la formula seguente:

$$\text{ISEE} = \frac{R + (P \times Z)}{F}$$

dove R = reddito imponibile IRPEF

P = patrimonio mobiliare e immobiliare

Z = coefficiente di ponderazione del patrimonio (=20%)

F = scala di equivalenza.

Fino al 2004 l'unico criterio per l'accesso al contributo pubblico era dato dal bisogno dell'anziano.

⁵ Il contributo *Serdom* non è, invece, cumulabile con l'assegno di cura.

requisiti professionali minimi sono tenute a frequentare, in tutto o in parte, i corsi di formazione professionale di base, che fanno riferimento agli standard previsti dalla Regione.⁶ Nel frattempo potrà avere un'iscrizione condizionata nell'elenco degli operatori disponibili per le famiglie.⁷

L'elenco è reso pubblico sia sul *web* sia nei punti informativi e negli sportelli degli uffici comunali che erogano i servizio dedicati agli anziani. L'accreditamento e l'iscrizione negli appositi elenchi sono soggetti a rinnovo annuale.

Vi è, infine, una importante attività di tutoraggio e supporto professionale presso le famiglia da parte sia di operatori sanitari della AUSL sia di operatori socio-assistenziali pubblici. Questo è un modo per favorire l'inserimento nelle famiglie, verificare sia l'adeguatezza della prestazione lavorativa sia gli standard di lavoro, prevenire e ovviare a particolari difficoltà o situazioni di disagio, fornendo una tutela sia alle famiglie sia alle assistenti domiciliari.

A completare il quadro vi sono i servizi comunali dedicati a facilitare l'incontro tra le famiglie che domandano servizi di cura e l'insieme delle assistenti domiciliari accreditate. Tali servizi riguardano un'insieme più ampio delle famiglie ammesse al contributo. Per le assistenti domiciliari accreditati, di fatto, il comune viene a svolgere una funzione di *placement* e ad agire da intermediario specializzato nell'ambito della cura agli anziani. Nell'ultimo biennio sono state accreditate poco meno di 1.500 assistenti domiciliari; circa mille hanno trovato occupazione per periodi più o meno lunghi presso le famiglie.

3. Le famiglie che usufruiscono del programma *Serdom*

Nel quadriennio 2002-2005, anni in cui il programma è a regime, sono stati erogati alle famiglie oltre due milioni di euro, con un contributo medio per famiglia *nell'intero periodo* di circa 4.500 euro (tab. 1).

Tabella 1. - Contributi medi totali erogati alle famiglie nel quadriennio 2002-2005 per quintili di reddito ISEE dei beneficiari del programma *Serdom*

Quintili di reddito ISEE	Media dei contributi ricevuti dalle famiglie (euro)	Deviazione standard (euro)	Totale contributi <i>Serdom</i> (euro)
1	5.435	4.541	478.278
2	5.196	5.063	462.460
3	5.422	5.566	482.518
4	4.251	4.089	374.059
5	2.391	2.920	212.792
Totale	4.537	4.655	2.010.107

Fonte: Comune di Modena.

Le famiglie modenesi che, nello stesso periodo, hanno usufruito del contributo sono complessivamente 451. Tra queste 171 famiglie (38%) hanno ottenuto un rinnovo del contributo

⁶ Nel 2003 la Regione Emilia-Romagna ha definito il percorso formativo per assistenti familiari, composto di sei moduli formativi indipendenti, per un totale di 120 ore. I corsi riguardano sia aspetti etici, relazionali e comunicativi della cura, sia aspetti che riguardano più specificamente la cura fisica. A questi, per le lavoratrici straniere, si aggiungono corsi di lingua italiana. A Modena 424 persone hanno frequentato i corsi di formazione; per un totale di oltre 26.500 ore di formazione, molte delle quali organizzate direttamente dal Comune. Tra coloro che hanno iniziato i percorsi formativi il 65,2% è iscritta al registro delle persone accreditate.

⁷ In relazione all'accreditamento vi sono due elementi che è opportuno rendere espliciti. Il primo è che, per rimanere negli elenchi pubblici, deve esserci una formale richiesta di rinnovo da parte della lavoratrice. La seconda precisazione è che non solo lavoratrici singole, ma anche imprese *profit* e *no-profit* che intendano offrire servizi domiciliari e partecipare al programma possono chiedere di essere accreditate.

dopo i primi 12 mesi; 73 (16%) hanno ottenuto un secondo rinnovo e 16 (3,5%) un terzo rinnovo. Il contributo medio annuo per famiglia nel quadriennio è stato di circa -2.300-2.500 euro (tab. 2).

I beneficiari hanno caratteristiche omogenee. L'età degli anziani inseriti nel programma è molto elevata, con una netta prevalenza delle persone con 80 anni e più (78% dall'attivazione del programma). Tre quarti dei beneficiari sono donne (tab. 3).

Tabella 2. - Contributi medi annui erogati alle famiglie nel quadriennio 2002-2005 per quintili di reddito di reddito ISEE dei beneficiari del programma *Serdom*

Quintili di reddito ISEE	2002	2003	2004	2005
1	3.603 (2.760)	2.631 (1.813)	2.732 (1.664)	2.491 (1.762)
2	2.618 (2.302)	2.743 (2.081)	3.022 (1.902)	2.742 (1.697)
3	2.835 (2.462)	2.725 (2.551)	2.619 (1.592)	2.732 (1.475)
4	2.201 (1.714)	1.908 (1.478)	2.246 (1.731)	2.563 (1.547)
5	1.305 (1.339)	1.113 (1.155)	1.073 (924)	1.347 (1.139)
Totale	2.370 (2.206)	2.166 (1.936)	2.389 (1.725)	2.479 (1.606)

Fonte: Comune di Modena.

Note: Tra le parentesi è indicata la deviazione standard

Tabella 3. - Famiglie e anziani partecipanti al programma *Serdom* per sesso – Valori cumulativi (2002-2005)

	Donne	%	Uomini	%	Totale
2002	113	71	47	29	160
2003	252	74,8	87	25,2	339
2004	289	74,5	99	25,5	388
2005	334	74,3	117	25,7	451

Fonte: Comune di Modena.

La grande maggioranza degli anziani inclusi nel programma, infine, ha un grado di dipendenza assai elevato.

Per caratterizzare il programma, oltre alle dimensioni dell'intervento (in termini di contributo erogato e di famiglie beneficiarie), l'aspetto essenziale riguarda i livelli di reddito dei beneficiari e il grado di copertura relativamente ai costi connessi con la disabilità dell'anziano.

Il reddito medio equivalente dei beneficiari del programma *Serdom* è assai basso. Il reddito medio annuo ISEE è di poco più di 15mila euro, con una distribuzione schiacciata verso le classi inferiori: i 4/5 dei beneficiari hanno un reddito inferiore ai 15 mila euro annui (tab. 4). Come evidenzia la tabella 5 il reddito degli anziani che usufruiscono del servizio è pari a poco più della metà del reddito medio dei residenti nel comune ed è abbondantemente inferiore per i decili di reddito più bassi.

Tabella 4. - Reddito medio ISEE degli anziani che usufruiscono del programma *Serdom*

Quintili di reddito	Reddito medio ISEE (euro)	Deviazione standard (euro)
1	3.608	1.744
2	7.143	912
3	10.061	975
4	14.579	1.861
5	42.427	29.828
Reddito medio totale popolazione	15.563	19.281
Numero di beneficiari	451

Fonte: Comune di Modena.

Tabella 5. - Reddito medio ISEE degli anziani che usufruiscono del programma *Serdom* e reddito medio ISEE dei residenti nel comune di Modena

Decili di reddito ISEE	(A) Reddito medio annuo ISEE degli utenti	(B) Reddito medio annuo ISEE dei residenti	(A)/(B)
1	2.225	5.328	0,42
2	5.021	10.631	0,47
3	6.344	14.178	0,45
4	7.960	17.459	0,46
5	9.239	20.679	0,45
6	10.902	24.472	0,45
7	13.085	28.078	0,47
8	16.176	34.486	0,47
9	23.134	46.341	0,50
10	62.159	93.558	0,66
Totale	15.563	29.445	0,53

Fonte: Comune di Modena e Baldini, Bosi e Silvestri (2004)

Allo scopo di stimare quanto l'integrazione al reddito prevista dal programma *Serdom* copra dei costi sostenuti dalle famiglie con un anziano non autosufficiente può essere utile fare riferimento alla stima del costo sociale della soluzione domiciliare proposta in una precedente nota di lavoro.

Se si prendono a riferimento i valori medi stimati per i soli *costi diretti dell'assistenza domiciliare* relativi all'intera popolazione degli anziani non autosufficienti se ne deve concludere che il programma copre la gran parte dei costi sostenuti dalle famiglie. La spesa media mensile sostenuta dall'insieme delle famiglie è stimata intorno ai 2.660 euro per famiglia su base annua nel 2003. Su questi valori, il programma, per le famiglie che usufruiscono del servizio nel medesimo anno, coprirebbe poco meno del 90% dei costi diretti dell'assistenza domiciliare.

Se, tuttavia, come forse è più ragionevole dati i criteri di accesso al servizio, si guarda ai costi relativi al sottoinsieme delle famiglie che ha un più elevato bisogno di servizi domiciliari (categoria C), il quadro cambia in misura significativi. Si può stimare, infatti, che queste famiglie incorrano in costi diretti per l'assistenza domiciliare non inferiori ai 5mila euro l'anno. La copertura garantita dal programma sui costi diretti dell'assistenza domiciliare si attesterebbe, di conseguenza, intorno a valori prossimi al 40-45% della spesa sostenuta. Questo valore approssima i dati di spesa diretta (in termini di retribuzione lorda devoluta alla badante) dichiarati dalle famiglie: secondo questa fonte, infatti, il programma *Serdom* copre in media il 46% dei costi per le assistenti domiciliari private sostenuti dalle famiglie (con valori superiore al 50% per i quintili di reddito più bassi).

Se poi si fa riferimento al costo complessivo in cui la famiglia incorre a causa della non autosufficienza dell'anziano il quadro è ancor più drammatico. I costi sociali complessivi in cui le

famiglie con un anziano non autosufficiente in categoria C incorrono (esclusi i consumi personali) sono, su base annua nel 2003, di circa 17.400 euro. Di questo costo, il programma, copre nel medesimo anno non più del 12-13%.

Considerando i livelli medi di reddito ISEE (e pur tenendo conto, del fatto che circa il 75% delle famiglie che usufruiscono di *Serdom* hanno una ulteriore integrazione al reddito data dall'assegno di accompagnamento⁸) è evidente che il costo della non autosufficienza, anche per le famiglie che usufruiscono del programma, può essere sostenuto solo a scapito della ricchezza cumulata.

4. Le assistenti domiciliari accreditate con il programma *Serdom*

All'interno del programma *Serdom* vi è un'unica impresa privata *profit* accreditata. In termini di occupati coinvolti dal programma nel 2005 questa impresa fornisce servizi a circa un quarto delle famiglie, con un peso, tuttavia, progressivamente calante.⁹ Per la parte restante l'offerta è costituita da assistenti domiciliari private, le "badanti". Se si guarda all'insieme dei contributi in atto al dicembre 2005, solo il 10% delle famiglie si avvale di servizi diversi da quelli prestati dalle assistenti domiciliari private. Vi è stata, dunque, anche in questo segmento, una progressiva sostituzione delle forme di offerta privata *profit* e *no-profit* da parte delle assistenti domiciliari private.

Tabella 6. - Assistenti domiciliari privati e dipendenti di imprese profit – Valori cumulativi

	Famiglie		Assistenti domiciliari private		Dipendenti da imprese profit	
	v.a	%	v.a.	%	v.a	%
2002	176		93	47,20%	83	52,80%
2003	339		232	68,40%	105	31,00%
2004	388		279	71,90%	109	27,60%
2005	451		337	74,70%	114	25,30%

Fonte: Comune di Modena

Tabella 7. – Assistenti domiciliari privati per genere

	2002		2003		2004		2005	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a.	%
Donne	208	88,9%	773	94,0%	1.278	94,8%	1.757	93,1%
Uomini	26	11,1%	52	6,0%	70	5,2%	131	6,9%
Totale	234		825		1.348		1.888	

Fonte: Comune di Modena.

Note: I valori fanno riferimento al 31 dicembre di ciascun anno.

La gran parte degli operatori accreditati (oltre il 93%) sono donne.

L'età delle lavoratrici accreditate è in media di 45 anni, con una varianza rilevante: le età delle persone iscritte varia dai 18 ai 70 anni, anche se le famiglie tendono a privilegiare e a dare impiego alle donne mature (tab. 7).

⁸ Dal 2003 gli anziani beneficiari di *Serdom* che usufruiscono anche dell'indennità di accompagnamento è prossima all'85% del totale. Agendo sulla leva delle risorse rese disponibili da una Fondazione bancaria, l'amministrazione locale è riuscita a canalizzare l'utilizzo dell'assegno di accompagnamento per favorire l'impiego (e l'emersione) del lavoro offerto dalle assistenti domiciliari immigrate.

⁹ Le cooperative sociali, per ragioni su cui si avrà modo di ritornare in sede di conclusioni, non hanno partecipato al programma.

Alcuni gruppi sono molto più propensi a accreditarsi e rinnovare il loro accreditamento nel corso del tempo. Suddividendo le persone per paese di provenienza, si può osservare che dall'Est europeo provengono ben 976 persone, che costituiscono oltre il 50% delle assistenti domiciliari accreditate. Tra le lavoratrici straniere a Modena la nazionalità prevalente è ucraina, seguita da quella filippina, moldava, marocchina e polacca. Le lavoratrici italiane accreditate nel corso del periodo sono oltre 200, pari all'11,8% del totale (tab. 8).

Tabella 8. - Assistenti domiciliari accreditate e occupate per età – Valori percentuali (dicembre 2005)

Accreditamenti attivi				Accreditamenti attivi			
Tutti – Classi di età				Occupati presso famiglie – Classi di età			
< 20		0,7%	30,4%	< 20		0,5%	21,3%
20/24		2,1%		20/24		0,9%	
25/29		6,2%		25/29		2,5%	
30/34		10,0%		30/34		7,4%	
35/39		11,3%		35/39		10,0%	
40/44		14,2%	63,6%	40/44		15,0%	72,0%
45/49		20,1%		45/49		21,1%	
50/54		16,5%		50/54		19,9%	
55/59		12,9%		55/59		16,0%	
60/64		3,9%	5,9%	60/64		5,3%	6,7%
65/69		1,6%		65/69		1,2%	
70+		0,5%		70+		0,2%	
	1.888	100,0%			307	100,0%	

Fonte: Comune di Modena

Tabella 9. - Assistenti domiciliari accreditate per paese di provenienza

Paese di provenienza	2003	2004	2005	%
Ucraina	164	326	466	24,7%
Filippine	130	199	256	13,6%
Moldavia	126	166	225	11,9%
Italia	89	156	222	11,8%
Marocco	65	107	153	8,1%
Polonia	62	102	144	7,6%
Romania	26	43	61	3,2%
Altri paesi	162	249	361	19,1%
Totale	824	1.348	1.888	100,0%

Fonte: Comune di Modena

Come si è detto l'iscrizione alle liste è soggetto a rinnovo annuale. Delle circa 1.900 lavoratrici accreditate nel quadriennio 2002-2005, hanno rinnovato l'iscrizione (o sono iscritte per la prima volta) poco più di 1.000. Di queste, che, in buona sostanza costituiscono l'offerta di lavoro in questo segmento della cura, al dicembre 2005, oltre 300 risultano occupate presso le famiglie.¹⁰

La tabella 10 riporta la distribuzione delle lavoratrici iscritte per la prima volta (o che hanno rinnovato l'iscrizione) agli elenchi *Serdom* e delle lavoratrici occupate ripartite per paese di provenienza.

¹⁰ Vi sono persone che non segnalano il proprio stato di occupazione per poter ricevere ulteriori offerte di lavoro.

Tabella 10. - Assistenti domiciliari che hanno rinnovato l'accreditamento e assistenti domiciliari occupate per paese di provenienza

Accreditamenti attivi					
Totale al dicembre 2005			Occupate al dicembre 2005		
Paese di provenienza			Paese di provenienza		
Ucraina	279	27,2%	Ucraina	104	33,9%
Filippine	112	10,9%	Filippine	31	10,1%
Moldavia	122	11,9%	Moldavia	53	17,3%
Italia	109	10,6%	Italia	14	4,6%
Polonia	77	7,5%	Polonia	40	13,0%
Marocco	82	8,0%	Marocco	7	2,3%
Romania	30	2,9%	Romania	12	3,9%
Atri paesi	215		Atri paesi	46	
Totale	1.026		Totale	307	

Fonte: Comune di Modena

Entrambe riflettono la composizione dei flussi migratori e, in particolare, la composizione degli ingressi delle donne straniere nel territorio comunale. Come si può osservare, la distribuzione delle occupate per paese di provenienza riflette in larga misura quella delle lavoratrici iscritte. Vi sono, tuttavia, due significative eccezioni date dalle donne italiane e dai lavoratori e le lavoratrici marocchine che hanno una probabilità di impiego come assistenti domiciliari sensibilmente inferiore rispetto alla loro presenza negli elenchi degli accreditati.

5. La disciplina contrattuale del lavoro di cura domiciliare

Il contratto vigente prevede che al momento della stipula siano rese note alcune caratteristiche del lavoro e siano resi espliciti alcuni benefici garantiti al lavoratore. Il particolare, il contratto deve indicare: la data di inizio dell'attività lavorativa, la categoria alla quale il lavoratore appartiene, la durata del periodo di prova; l'esistenza o meno della convivenza; la durata giornaliera del lavoro da svolgere; la giornata nella quale il lavoratore potrà godere della mezza giornata libera (oltre la domenica); il periodo nel quale il lavoratore potrà godere delle proprie ferie; la retribuzione pattuita. È inoltre regolamentata la formazione professionale degli operatori del settore.¹¹

L'articolo 10 definisce le categorie e i livelli di inquadramento, che determinano a loro volta i minimi salariali (tab. 11).¹²

¹¹, Per i lavoratori a tempo indeterminato e con un periodo di anzianità di oltre 18 mesi presso il datore di lavoro, Sono previsti dall'accordo nazionale permessi retribuiti per la frequenza a corsi professionalizzanti per un totale annuo di 40 ore.

¹² Le categorie sono quattro. Le declaratorie descrivono i profili professionali come segue.

I categoria *super*: Vi appartengono coloro che attestino professionalità specifica sul piano pratico-operativo e che siano in possesso di un diploma specifico o attestato professionale riconosciuto dallo Stato o Enti pubblici;

I categoria: Vi appartengono coloro che con piena autonomia e responsabilità presiedano all'andamento della casa per esplicito incarico delegato dal datore di lavoro, o comunque svolgano mansioni per le quali occorra una specifica elevata competenza professionale (ad es.: addetto alla compagnia, istitutore, puericultrice, governante, direttore di casa, maggiordomo, capo cuoco o chef, infermiere diplomato generico, assistente geriatrico);

II categoria: Vi appartengono coloro che svolgono mansioni relative alla vita familiare con la necessaria specifica capacità professionale (ad es.: assistente all'infanzia o baby sitter, autista, cuoco, cameriere, guardarobiere, addetto alla stiratura, custode o portinaio di ville o case private, lavoratore generico che abbia compiuto il periodo di servizio di cui al successivo articolo 12 e ogni altro lavoratore che non rientri nella I super, nella I o nella III categoria);

Tabella 11. - Minimi retributivi per categoria e tipo di prestazione (in euro)

Categoria	Conviventi a tempo pieno	Conviventi (lavoratori o studenti)	Non conviventi	Assistenza notturna	Prestazioni di attesa
	Retrib. mensile	Retrib. mensile	Retrib. oraria	Retrib. Mensile	Retrib. mensile
I super	766,68	440,86	5,79	861,67	--
I	683,62	408,88	5,26	798,61	511,11
II	555,84	351,41	4,39	638,88	--
III	428,1	287,51	3,21	--	--
Indennità di vitto e alloggio	Cena		Alloggio	Totale indennità	
1,531	1,531		1,325	4,387	

Altri articoli regolamentano il lavoro straordinario, la sua remunerazione, il godimento delle festività nazionali infrasettimanali e le ferie del lavoratore, ecc.

Ai fini del ragionamento proposto in queste pagine è utile soffermarsi sulle clausole che riguardano più da vicino le assistenti domiciliari che convivono con l'anziano.

In quest'ambito, uno degli articoli più significativi del contratto collettivo nazionale è quello relativo all'orario di lavoro. Per un lavoratore convivente a tempo pieno il numero di ore lavorate deve essere di 54 per settimana. Il lavoratore convivente ha diritto ad un riposo di almeno 8 ore consecutive nell'arco della stessa giornata e ad un riposo intermedio non retribuito, normalmente nelle ore pomeridiane, non inferiore alle 2 ore. Il caso di servizio ridotto o ad ore, lo stesso ammontare deve essere concordato fra le parti. Egualmente normato è il riposo settimanale.¹³

In molti degli articoli dell'accordo nazionale, inoltre, è ricordato che il vitto e l'alloggio sono parte integrante della retribuzione (tant'è che se il lavoratore non ne usufruisce gli deve essere corrisposto con un adeguato ammontare monetario). In caso di cessazione del rapporto di lavoro, il lavoratore ha diritto ad un trattamento di fine rapporto calcolato a norma di legge sull'ammontare delle retribuzioni percepite nell'anno, comprensive di eventuale indennità di vitto e alloggio.

Il datore di lavoro è tenuto a presentare un regolare prospetto paga in duplice copia (una per se e una per il lavoratore). Nel prospetto devono essere contenute le voci relative alla retribuzione minima contrattuale, eventuale superminimo, compenso sostitutivo di vitto e alloggio, eventuali

III categoria: Vi appartengono coloro che svolgono mansioni esecutive prettamente manuali o di fatica (ad es.: addetto esclusivamente alle pulizie, addetto al giardino per lavori di manutenzione ordinaria, aiuto di cucina, addetto alla lavanderia, stalliere); assistenti agli animali domestici.

È espressamente citato il caso in cui il lavoratore sia addetto a mansioni plurime e in quella circostanza ha il diritto ad essere inquadrato nella categoria alla quale appartiene la mansione più qualificata che esso svolge. Inoltre dopo periodi specificati dall'accordo nazionale, che variano a seconda dell'età del lavoratore, quest'ultimo ha il diritto di passare automaticamente dalla III alla II categoria.

¹³ Per quanto riguarda il riposo settimanale il contratto prevede che debba essere pari a 36 ore, 24 ore di domenica, mentre le residue 12 ore possono essere godute in qualsiasi altro giorno della settimana, concordato tra le parti. Se vengono effettuate prestazioni nelle 12 ore di riposo non domenicale, esse devono essere retribuite con una retribuzione maggiorata del 40% (salvo il fatto che il riposo sia goduto in altro giorno della stessa settimana diverso da quello concordato). Il riposo settimanale domenicale è irrinunciabile. Le prestazioni richieste di lavoro per esigenze imprevedibili e che non possano essere altrimenti soddisfatte sarà concesso un uguale numero di ore di riposo non retribuito nel corso della giornata immediatamente seguente e le ore così lavorate saranno retribuite con la maggiorazione del 60% della retribuzione globale di fatto. Indipendentemente dalla durata dell'orario di lavoro, per ogni anno di servizio, il lavoratore ha diritto ad un periodo di ferie di 26 giorni lavorativi. Il diritto al godimento delle ferie è irrinunciabile. Il datore di lavoro, compatibilmente con le esigenze sue e del lavoratore, dovrà fissare il periodo di godimento delle stesse ferie, ferma restando la possibilità di diverso accordo tra le parti, da giugno a settembre. Le ferie non possono essere godute durante il periodo di preavviso di licenziamento, nè durante il periodo di malattia o infortunio.

scatti di anzianità, ore straordinarie lavorate e contributi previdenziali trattenuti dal datore di lavoro (che, tuttavia, non è sostituito d'imposta per la tassazione del reddito).¹⁴

Tabella 12. - Oneri contributivi INPS (in euro)

Retribuzione effettiva oraria	Importo contributivo orario			
	Con assegni familiari		Senza assegni familiari	
	Totale contributo orario	di cui a carico del lavoratore	Totale contributo orario	di cui a carico del lavoratore
Rapporto di lavoro con durata inferiore alle 24 ore settimanali				
Retribuzione effettiva oraria fino a 6,59 €	1,27	0,28	1,14	0,28
Retribuzione effettiva oraria da 6,59 a 8,04 €	1,43	0,31	1,29	0,31
Retribuzione effettiva oraria oltre 8,04 €	1,74	0,38	1,57	0,38
Rapporto di lavoro con durata superiore alle 24 ore settimanali				
	0,92	0,2	0,83	0,2

Da questa rapida (e parziale) ricognizione del contratto nazionale delle collaboratrici familiari e delle assistenti domiciliari, il rapporto di lavoro appare finemente normato. È, tuttavia, noto agli operatori del settore che vi sono ambiti importanti in cui il contratto effettivamente sottoscritto non corrisponde alla prestazione di lavoro effettiva.

Le omissioni e le irregolarità nella stipula del contratto sono in molti casi concordate preventivamente tra lavoratore e datore di lavoro/famiglia al fine primo (ma non esclusivo) di minimizzare gli oneri fiscali e gli oneri contributivi (dovuti, questi ultimi, per circa l'80% dal datore di lavoro e per il 20% dal lavoratore).¹⁵ La discrepanza più importante (e più comune) tra prestazione effettiva e contratto sottoscritto riguarda le ore lavorate e le ore dichiarate nel contratto.

Gli oneri contributivi sono pagati in base alle ore dichiarate nel contratto (e indipendentemente alla retribuzione oraria se il numero di ore eccede le 25 settimanali). È evidente che ridurre in modo fittizio l'orario di lavoro dichiarato (rispetto all'effettivo) consente un contenimento di costi talora anche considerevole per il datore di lavoro e un potenziale beneficio in termini di *taken home pay* per la lavoratrice. Per questa ragione, molte famiglie propongono (e molte assistenti domiciliari conviventi e a tempo pieno sottoscrivono) contratti sotto la soglia delle 25 ore.¹⁶ La gran parte dei contratti sottoscritti (anche da badanti conviventi) sono a 25 ore.

¹⁴ Ai lavoratori spetta una mensilità aggiuntiva, pari alla retribuzione globale, da corrispondersi entro il mese di dicembre. La tredicesima mensilità matura anche durante le assenze per malattia, infortunio sul lavoro e maternità, nei limiti del periodo di conservazione del posto e per la parte non liquidata dagli enti preposti.

¹⁵ Spesso la ripartizione dei costi indiretti tra lavoratore e datore di lavoro è essa stessa parte della contrattazione salariale.

¹⁶ Un esempio aiuta a quantificare gli importi relativi per il datore di lavoro e per l'assistente domiciliare. Gli oneri contributivi da versare per un lavoratore a tempo pieno (54 ore), per il datore di lavoro ammontano a circa 210 euro mensili. Le trattenute sul salario di un lavoratore dipendente ammontano invece a circa 50 euro mensili. Se l'orario settimanale dichiarato si riduce a poco meno della metà (spesso i contratti sono stipulati con un ammontare di ore di 25 che è la soglia minima per potere versare i contributi previdenziali non in base alla retribuzione ma solo in base alle ore lavorate) anche i sopraccitati oneri si riducono a meno della metà (circa 97 euro).

Una ulteriore area di discrepanza tra condizioni di fatto e contratto riguarda il livello di inquadramento professionale. Se ci si attiene alle declaratorie contrattuali una assistente domiciliare privata dovrebbe essere inclusa nella I categoria (che include le assistenti geriatriche). Questo avviene assai di rado. È invece frequente l'inquadramento del lavoratore/lavoratrice in una categoria inferiore con la stipula di contratti al minimo salariale e integrazioni "in nero" concordate preventivamente. La conseguenza è che il reddito nominale contrattuale è a un livello non soggetto a tassazione. Il lavoratore tuttavia è in una posizione assai più fragile e incerta per quanto riguarda il diritto alla tredicesima mensilità (corrisposta in rapporto al salario nominale), alla remunerazione delle ferie e allo stesso trattamento di fine rapporto.

In un caso e nell'altro l'assistenza domiciliare erogata in queste forme si colloca in una zona grigia al confine tra il lavoro regolare e il lavoro sommerso.

In un'area di lavoro così intrinsecamente fragile dal punto di vista delle tutele, nasce un ulteriore problema. A Modena, i livelli di retribuzione per una assistente domiciliare privata a tempo pieno si collocano tra i 750 e gli 850 euro al mese. Questa è la cifra che emerge dalle stime proposte nelle pagine precedenti e che le famiglie hanno in mente. Non è tuttavia affatto chiaro (neppure agli stessi operatori) se questo sia il valore lordo (commisurato ai costi per la famiglia) o il valore netto da corrispondersi al lavoratore. Va da sé che questa ambiguità porta a un trattamento economico assai differente.

La tabella 13 evidenzia le differenze di costo per la famiglia (e i diversi livelli di retribuzione lorda per l'assistente domiciliare) facendo riferimento agli schemi contrattuali sottoscritti

Tabella 13. - Schemi contrattuali sottoscritti dalle famiglie e dalle assistenti domiciliari private

Schema di contratto	Costo mensile per la famiglia per tipo di contratto		Retribuzione mensile lorda per l'assistente domiciliare
	25 ORE SETTIMANALI*	54 ORE SETTIMANALI	
Con determinazione della retribuzione lorda mensile a 850 €	€ 1.096,59	€ 1.183,30	€ 850 (più 68,21 € mensili TFR)
Comprensivo di TFR all'interno della retribuzione lorda mensile concordata (850 €)	€ 1.028,38	€ 1.115,09	€ 850,00
Comprensivo di TFR e tredicesima all'interno della retribuzione lorda mensile concordata (850 €)	€ 924,75	€ 1.011,46	€ 702,60
Comprensivo di TFR, tredicesima e ferie all'interno della retribuzione lorda mensile concordata (850 €)	€ 853,92	€ 940,63	€ 625,63

La tabella 14 riporta, a titolo esemplificativo, il dettaglio del calcolo della retribuzione (e del costo per la famiglia) in un contratto tipo a 25 ore settimanali e che preveda una retribuzione lorda concordata di 850 euro mensili (escluso il TFR, la tredicesima e le ferie).

Tabella 14. - Contratto tipo a 25 ore con retribuzione lorda concordata di 850 euro.

Retribuzione mensile	Valore concordato	€ 850,00
Tredicesima	(Retrib. mensile/12)	€ 70,83
T.F.R.	(Retrib. mensile+tredicesima/13,5)	€ 68,21
Vitto e alloggio	€ 32,80	€ 32,80
Costo totale mensile (esclusa la contribuzione INPS)	(Retribuzione + 13° + TFR + vitto e all.)	€ 1.021,84
Costo totale annuo	(Retribuzione + 13° + TFR + vitto e all.) * 12	€ 12.262,12
Contributi INPS		
Ore settimanali		25
Ore da dichiarare sul bollettino INPS (ore settimanali x13)	(3mesi=13 settimane)	325
Contributi trimestrali	(Ore trimestrali X 0,86)	€ 289,25
di cui a carico del lavoratore	(Ore trimestrali X 0,19)	€ 65,00
di cui a carico del datore di lavoro		€ 224,25
Contributi mensili	(Contrib. trimestrali / 3)	€ 96,42
di cui a carico del lavoratore	(Ore trimestrali X 0,2 : 3)	€ 21,67
di cui a carico del datore di lavoro		€ 74,75
Costo totale mensile)	(Retribuzione + contributi INPS)	€ 1.096,59

I lavoratori e le lavoratrici incluse nel programma *Serdom* godono sicuramente di un grado di tutela maggiore rispetto alla gran parte delle assistenti domiciliari che offrono i loro servizi stabilendo un rapporto diretto con le famiglie in modo totalmente informale. Proprio perché si tratta di una componente dell'offerta relativamente più forte – e che include lavoratrici e lavoratori coinvolti hanno un progetto migratorio “lungo” e tendono a stabilizzare la loro presenza in Italia – non sorprende che, gli elementi di incertezza insiti nelle prassi contrattuali di cui si è detto nelle pagine precedenti, determinino un contenzioso tra le parti che si manifesta, nella gran parte dei casi, quando il rapporto di lavoro è concluso.¹⁷

6. Conclusioni

In questo saggio si è studiata l'offerta dei servizi agli anziani in un comune – Modena – che è per molti versi rappresentativo di molte altre aree urbane sviluppate del Centro Nord.

La tendenza nell'offerta dei servizi agli anziani – a Modena come in molte altre città consimili è quella di un progressivo riorientamento dell'offerta dalle strutture residenziali al domiciliare, rafforzando contestualmente i servizi di supporto alla domiciliarità. L'idea di fondo, che una lunga tradizione dei modelli socio-assistenziali dell'Europa del Nord, è quella di

¹⁷ Come si comprende facilmente un assistente domiciliare convivente a tempo pieno a cui sia stato applicato un contratto a orario ridotto riesce facilmente a dimostrare che il datore di lavoro non ha rispettato i vincoli imposti dal contratto nazionale collettivo di categoria. Questa casistica è molto aumentata e ha dato origine a un numero non piccolo di cause civili. Non è ovviamente così per chi punta a rientrare rapidamente nel paese di origine, opera nel sommerso, con un visto turistico o senza un regolare permesso di soggiorno.

preservare, per quanto possibile, una condizione di permanenza dell'anziano nei propri "luoghi" e all'interno della rete di relazioni consolidata.

In questo processo si è inserito un soggetto nuovo. Il lavoro migrante femminile a basso costo. Si tratta, come è noto, di un'offerta composita, disponibile al lavoro totalmente privo di tutele che, di frequente, non ha una professionalità specifica, a cui, tuttavia, può supplire con livelli di istruzione e capacità relazionali spesso elevate, e, soprattutto, con una continuità di presenza nelle attività di monitoraggio, sorveglianza e attenzione all'anziano che, nell'attuale assetto, nessun servizio domiciliare tradizionale può garantire a costi supportabili. Oggi, nei servizi domiciliari, questa componente "spiazza" tutte le altre.

Su questo terreno, molte amministrazioni (e, paradossalmente, non di rado, proprio le amministrazioni con una pratica di offerta diretta dei servizi) hanno dimostrato una scarsissima capacità di proposta e intervento. Tutto ciò che riguarda il "badantato", viene demandato a qualche altro soggetto: non si sperimentano forme di regolamentazione e le condizioni d'uso del lavoro migrante vengono trasposte alle comunità, alle associazioni di lavoratori stranieri, alle reti delle parrocchie, ai patronati, alle singole famiglie e ai singoli lavoratori.

Anche in Emilia, esempi di questo genere non mancano.

Su questo sfondo, l'amministrazione locale di Modena ha fatto una scelta coraggiosa. Si tratta, come si è evidenziato nelle pagine precedenti, di un esperimento di dimensioni relativamente modeste (il programma, come si è detto, in quattro anni ha coinvolto meno di 500 famiglie) ma non irrilevante per complessità del disegno, ingegneria istituzionale, risorse finanziarie mobilitate, numero di lavoratrici avviate a un percorso formativo e collocate presso le famiglie.

Come è tradizione dell'amministrazione locale il programma *Serdom* ha riguardato soprattutto gli anziani a maggior bisogno e a reddito più basso. L'elemento che contraddistingue il programma è quello di adottare una forma di regolazione "leggera", tesa a creare un cornice di riferimento capace di fare salvi diritti minimi delle famiglie e dei lavoratori, ma senza creare vincoli eccessivi all'accordo tra le parti. La logica di fondo è quella di prediligere una qualche forma di contratto, pur lacunosa e che non rifletta pienamente le caratteristiche del rapporto di lavoro, all'assenza di qualsiasi rapporto contrattuale. È difficile pensare che, nelle condizioni date, siano praticabili soluzioni molto diverse.

Questa scelta, occorre dirlo, è stata fatta in una situazione difficile. Non solo per la forza d'urto del fenomeno migratorio su tutta la struttura dei servizi, ma anche per l'opposizione, più o meno aperta, di soggetti collettivi importanti sul terreno dell'implementazione delle politiche sociali.