

8. Le assistenti familiari

8.1. Introduzione

I numeri parlano chiaro. La cura delle persone anziane non autosufficienti nel nostro Paese rimane in maniera preponderante a carico delle loro famiglie. Poche beneficiano dei servizi domiciliari pubblici (Sad, Adi), mentre ai servizi residenziali si arriva sempre più tardi. Continua, in questo contesto, il ricorso diffuso alle assistenti familiari, le badanti.

Secondo l'INPS le persone regolarmente occupate come badanti in Italia alla fine del 2023 erano oltre 413.000. Stimiamo tuttavia che queste rappresentino la minoranza del totale e che l'irregolarità riguardi circa il 60% del settore. Si tratta di una stima cauta, che si rifà a fonti diverse e a una lunga attività di ricerca sul campo (Pasquinelli e Pozzoli, 2021) ⁽¹⁾. Peraltro, anche la Commissione europea ipotizza un'irregolarità superiore al 50% nel settore del lavoro domestico italiano, secondo quanto riportato da Effe (2024, pp. 12-13) ⁽²⁾. In base a questi elementi il totale delle assistenti familiari, regolari e non, è stimabile poco sopra il milione.

A partire da questo quadro, entriamo ora nel merito di quanto stabilito dalla Legge Delega sulla non autosufficienza (33/2023) e dal successivo Decreto Attuativo (29/2024), per poi delineare le proposte di lavoro mirate a rendere questo settore meno sommerso, più qualificato e maggiormente collegato alla rete dei servizi pubblici.

8.2. La Legge Delega e il Decreto Attuativo

Per promuovere il lavoro privato di cura, regolare e di qualità, la Legge Delega tocca, congiuntamente, due ambiti:

⁽¹⁾ Badanti dopo la pandemia. Vent'anni di lavoro privato di cura in Italia.

⁽²⁾ Secondo Rapporto 2024.

- a) incentivi all'emersione, che a loro volta prevedono due dispositivi: i) il riordino e il rafforzamento delle agevolazioni fiscali per le famiglie, ii) la possibilità di utilizzare l'Indennità di accompagnamento riformata nella nuova *Prestazione Universale* per fruire di servizi alla persona, ricevendo in questo caso un importo maggiorato.

Il Decreto Attuativo lascia completamente cadere il riordino e il rafforzamento dei benefici fiscali e stravolge la nuova *Prestazione Universale* limitandola a una sperimentazione mal disegnata e molto circoscritta (si veda il capitolo 7);

- b) azioni su competenze e formazione. Su questo tema l'art. 38 del Decreto Attuativo rinvia a linee guida da emanarsi entro 90 giorni, alle quali le Regioni "possono" fare riferimento. Un'indicazione piuttosto aleatoria su uno strumento, le linee guida, che per essere efficace richiede uno stretto coinvolgimento delle Regioni, che hanno già ampiamente regolamentato la materia. Il Decreto stabilisce infine che, allo scopo di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro delle assistenti familiari, verranno istituiti dalle Regioni appositi "Registri regionali di assistenti familiari" e sottoscritti "accordi di collaborazione interistituzionale tra Centri per l'impiego (CPI) e ATS".

8.3. Una politica a favore del lavoro privato di cura

La Delega e il Decreto Attuativo affrontano solo alcuni degli aspetti cruciali per una politica complessiva del settore. Sostenere il lavoro di cura regolare e qualificato, ridurre la dimensione tutta privata che la caratterizza nel nostro Paese, socializzarne i costi e collegarlo alla rete pubblica dei servizi. Questi diversi fini richiedono un insieme di sforzi da perseguire congiuntamente.

Sono quattro i temi cardine posti dalla presenza e dal lavoro delle assistenti familiari. Li evidenziamo in termini di obiettivi da raggiungere per rendere questo mercato meno isolato e più qualificato, alleggerendo il carico di cura che grava sulle famiglie e superando le attuali criticità. Le quattro aree d'intervento sono tra loro in relazione circolare e ognuna può generare effetti positivi sulle altre, secondo una dinamica di *spillover*. Al contrario, senza la debita connessione ogni sforzo rischia di produrre esiti limitati.

Questo è il nostro "*frame*", il quadro di riferimento che proponiamo per una politica di sostegno del lavoro privato di cura, e che usiamo per valutare la riforma. Regolazione degli ingressi, emersione del lavoro irregolare, sostegni al costo della cura, all'incontro tra domanda e offerta e alla qualità dell'assistenza: questi sono tutti temi che si legano, e che "si aiutano" se con-

siderati come parti di un unico progetto. Li tratteremo nell'ordine riportato nella figura 8.1.

Figura 8.1 - Sostenere il lavoro privato di cura: il "frame" logico



8.4. Adeguare l'offerta alla domanda

In un Paese in cui gli ultra 65enni stanno aumentando al ritmo di quasi 200.000 l'anno, perché le assistenti familiari (in regola) non crescono e ultimamente addirittura diminuiscono?

Crediamo che uno dei motivi principali sia un'offerta di lavoro che fatica a esprimersi, a rinnovarsi, anche perché le possibilità di accedere in modo regolare al nostro Paese sono irrisorie. Nel 2023 è stato emanato un Decreto flussi che prevede per assistenti familiari e operatori sociosanitari la possibilità d'ingresso per sole 9.500 quote l'anno fino al 2025 (D.P.C.M. 27/9/2023). Nel click day del marzo 2024 si sono contate 106mila domande d'ingresso: oltre 10 volte quelle ammissibili.

Manca drammaticamente la cognizione delle dimensioni di manodopera di cui abbiamo bisogno nel lavoro di cura, che pone il tema della sostenibilità del welfare familiare dentro il più ampio sistema di *long term care* italiano (Fosti, Notarnicola, Perobelli, 2024) ⁽³⁾. Le stime del Rapporto 2023 di Family

⁽³⁾ La sostenibilità del settore Long Term Care nel medio-lungo periodo. Sesto Rapporto Osservatorio Long Term Care.

(Net)Work, osservatorio che fa capo ad Assindatcolf, indicano un fabbisogno annuo di 23.000 unità nell'ambito dell'assistenza familiare domestica. E si tratta di una stima cauta.

Per i lavoratori stranieri è dunque presente una barriera all'ingresso nel mercato, che ha almeno due ricadute. Primo, l'invecchiamento delle lavoratrici (Pasquinelli, Pozzoli, op. cit.), meno disposte alla convivenza e sempre più orientate al lavoro a ore, perché le assistenti familiari in Italia da più tempo tendono a rendersi più autonome. Secondo, se rimangono via via scoperte quote di domanda di assistenza, alle famiglie s'impone progressivamente una scelta obbligata: assumere in proprio gli oneri della cura. Un'opzione sempre meno disponibile nei prossimi anni, stante il calo delle risorse di cura familiari.

8.5. Incentivare l'emersione dal mercato irregolare

L'Indennità di accompagnamento riformata nella Prestazione Universale, quando utilizzata per fruire di servizi diretti, è l'intervento principe attraverso cui far emergere il lavoro privato di cura dal mercato irregolare. Per chi invece impiega un assistente familiare ma non riceve la Prestazione Universale, lo strumento per incentivare la regolarizzazione dei rapporti di lavoro resta la leva fiscale. Prestazione Universale e benefici fiscali devono dunque agire in modo complementare, evitando un'incongrua sovrapposizione di benefici. Da un lato quindi chi può optare per importi maggiorati grazie a questa nuova misura, dall'altro benefici fiscali per chi non vi accede ma impiega comunque un assistente familiare per ragioni assistenziali.

Come già sottolineato, il Decreto 29/2024 altera però il senso della Prestazione Universale, depotenziandola in relazione all'obiettivo dell'emersione, e lascia cadere completamente il tema degli incentivi fiscali. Come la Prestazione Universale possa favorire l'emersione del mercato irregolare è descritto nel capitolo 7. La strada complementare degli incentivi fiscali dovrebbe prevedere un rafforzamento dei benefici oggi disponibili per datori di lavoro di cura. Una via percorribile è quella di raddoppiare da 1.549 a 3.000 euro la soglia dei contributi deducibili dal reddito. Una misura che aiuta le famiglie datrici di lavoro a far fronte anche agli aumenti contrattuali del 2023, che hanno incrementato i minimi del 9,2% per effetto dell'adeguamento al costo della vita secondo l'indice ISTAT ⁽⁴⁾. A beneficiare del raddoppio degli

(4) All'80% per i salari e al 100% per le indennità di vitto e alloggio.

sgravi sono soprattutto i datori con rapporti di lavoro superiori alle 34 ore settimanali (che rientrano nella fascia unica prevista per i contratti che superano le 25 ore settimanali), circa il 25% di quelli censiti dall'INPS.

Al netto dei potenziali beneficiari della Prestazione Universale riformata (capitolo 7), la platea relativamente ridotta di questo ampliamento di agevolazioni ne rende sostenibile economicamente il peso. Secondo le nostre stime, si tratta di meno di 100.000 casi.

8.6. Formare e qualificare il lavoro

In Italia non esistono standard formativi univoci per la figura di “assistente familiare”; così come un profilo professionale unico sancito a livello nazionale o un iter formativo di base per ottenere la qualificazione di assistente familiare. Mancano inoltre criteri uniformi di valutazione delle competenze già acquisite. Esistono, al contrario, numerose e diverse normative regionali riguardanti sia la definizione di profili professionali territoriali, sia quella di standard e percorsi formativi per gli assistenti familiari, anche se gli iter stabiliti in sede regionale hanno finora formato una quota marginale di lavoratori.

L'emanazione di linee guida nazionali – previste dal Decreto 29/2024 – che stabiliscano percorsi formativi univoci va quindi a colmare una lacuna. A questo scopo è indispensabile avviare un approfondito confronto con le Regioni, come contemplato nello stesso Decreto, mirato al riconoscimento delle iniziative già messe in campo in tema di qualificazione del lavoro privato di cura a livello regionale e alla valorizzazione delle esperienze più efficaci.

Le direttrici individuate non dovranno costituire un requisito di accesso all'esercizio della professione: la formazione è ancora troppo ‘onerosa’ per lavoratori e famiglie. Si rischierebbe di porre un vincolo poco funzionale alla riduzione del lavoro irregolare.

È auspicabile, inoltre, un'articolazione su due livelli: a) la definizione di standard formativi *minimi* e competenze *minime* per gli assistenti familiari impegnati a supportare e assistere persone anziane a domicilio; b) l'eventuale integrazione con standard formativi *avanzati*, e rispettive competenze, secondo la logica di un percorso formativo costruito per moduli e aperto, con la facoltà di aggiungere competenze nel tempo. L'approccio è quello europeo dei “*learning outcomes*”, ovvero della definizione di “risultati di apprendimento” raggiungibili progressivamente nel tempo e mediante diversi tipi

di standard di verifica. È fondamentale differenziare gli iter sia in base alle abilità già possedute, sia in base a specializzazioni diverse, ad esempio in merito a specifiche problematiche assistenziali complesse quali le demenze e le malattie neurodegenerative. Tale doppio livello dovrà a sua volta prestare un'attenzione particolare ai seguenti elementi:

- a) la durata (numero di ore) del percorso base non dev'essere percepita come un onere eccessivo rispetto al risultato da conseguire, sia per gli assistenti familiari che per le famiglie. Lo scarso grado di "attrazione" della formazione è uno dei problemi che fino a oggi ha afflitto l'offerta formativa in questo settore;
- b) le diverse modalità possibili della formazione, che possono integrarsi: in aula, con lezioni teoriche ed esercitazioni pratiche/laboratoriali; a distanza, eventualmente anche – in parte – in modalità asincrona;
- c) i requisiti di accesso ai corsi di formazione dovranno essere inclusivi. Richiedere la pregressa residenza in una determinata Regione, la certificazione equivalente di titoli esteri o certificazioni specifiche per il riconoscimento della lingua italiana rischia di risultare discriminatorio e limitare l'accesso alla formazione;
- d) la possibilità di riconoscere le competenze pregresse, acquisite sul campo, anche al di fuori dei percorsi formativi riconosciuti o comunque attraverso iter "rimodulati": molte assistenti familiari fanno questo lavoro da molti anni e va preso in considerazione il fatto di validare le capacità e la preparazione conseguite nel tempo.

Infine, lo sviluppo di un'adeguata offerta formativa e, ancor più, quello di una "cultura della formazione", comporta un approccio graduale. Per questo riteniamo necessario che, nella fase di messa a terra degli interventi, vengano anche definiti coerenti obiettivi di servizio e interventi di monitoraggio e verifica dell'attuazione dei percorsi formativi e della loro efficacia, oltre che opportuni incentivi, in stretto raccordo con le Regioni.

8.7. Accompagnare l'incontro domanda/offerta

Già la Legge di Bilancio 2022 ha portato questo tema a livello nazionale, stabilendo che ogni Ambito territoriale sociale (ATS) sia dotato di "servizi sociali di supporto per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, quali 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 e amministrativa alle famiglie per l'espletamento di adempimenti" (Legge 234/2021, comma 162, lettera c). Il Decreto 29/2024 rilancia questo tema menzionando esplicitamente, quale strumento di incontro domanda-offerta, i registri regionali e gli accordi tra Regioni, ATS e CPI.

È cruciale che vi sia una collaborazione tra Regioni, con i rispettivi registri delle assistenti familiari, e gli Ambiti territoriali sociali (ATS) che concretamente possono gestire i registri territoriali e facilitare l'incontro tra domanda e offerta di assistenza. In caso contrario i registri rimangono strumenti formali di scarsa funzionalità. I Centri per l'impiego, invece, raramente esercitano funzioni nel settore del lavoro privato di cura, nel quale non risultano avere competenze significative tranne poche eccezioni (è il caso, per esempio, di alcuni territori della Toscana e del Friuli-Venezia Giulia). Crediamo che il loro coinvolgimento debba continuare a essere una possibilità senza diventare un obbligo, pena il rischio di realizzare interventi disfunzionali rispetto al *matching* tra domanda e offerta.

Gli sportelli per l'assistenza familiare da tempo vengono promossi da Regioni, Enti locali e vari soggetti privati per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (per un quadro aggiornato: Fidaldo, 2023). Possono svolgere funzioni assai diverse, spaziando dall'essere luoghi di semplice informazione (modello informativo) fino a servizi che offrono orientamento, accompagnamento e sostegno continuativo (modello integrato). Il loro valore aggiunto più prezioso risiede proprio nella capacità d'integrare attività diverse, nel poter collegare i sostegni alla domanda (informazione, orientamento, assistenza contrattuale) ai sostegni all'offerta (informazione, formazione, riconoscimento delle competenze acquisite, iscrizione ai registri). Diventando luoghi in cui diversi interventi convergono, permettono alle famiglie di superare la grande solitudine del welfare "fai-da-te".

La capacità di attrazione del sistema di incrocio domanda/offerta di lavoro tramite sportelli e registri si lega quindi fortemente alla messa in campo di ulteriori azioni: sostegni economici (assegni di cura e sostegni similari), orientamento, gestione delle pratiche burocratiche, supporto e accompagnamento alla relazione, copertura dei periodi di sostituzione, e così via. Anche per questo sarebbero grandemente utili spazi di confronto tra Regioni che valorizzino le esperienze più virtuose, per esempio in collegamento con le Case della Comunità, nel quadro di una reale connessione con la rete pubblica dei servizi.

8.8. Conclusioni

Le quattro aree di intervento descritte in questo capitolo disegnano una politica compiuta di sostegno e qualificazione del lavoro privato di cura nel nostro Paese. Il Decreto Attuativo della Legge 33/2023 ne tratta solo una, quella della formazione e qualificazione delle assistenti familiari, rinviando peraltro a linee guida ancora tutte da definire al momento di scrivere, e su cui rimane incerto quanto vincolanti per le Regioni. Accenna poi al tema dell'incontro tra domanda e offerta, delegandolo alle Regioni con appositi registri delle assistenti familiari, registri che diverse di loro hanno istituito da tempo. Infine, l'introduzione di una nuova Prestazione Universale, ridotta a una sperimentazione molto circoscritta che non potrà mai essere estesa con le stesse caratteristiche, poco influirà sulle dimensioni del mercato irregolare, mentre il rafforzamento delle agevolazioni fiscali viene del tutto eluso.

Il settore attende quindi – e ancora – interventi di respiro per uscire dalla nicchia separata in cui è rimasto per troppi anni.

Bibliografia

- EFFE, a cura di (2024), *Secondo Rapporto 2024. Integrazione dei migranti, professionalizzazione e attrattività nel settore domestico*, Roma.
- FIDALDO (2023), *Il lavoro domestico: prospettive per i territori ai tempi della Legge Delega sulla non autosufficienza. Terzo Report di ricerca*, Roma.
- FOSTI G., NOTARNICOLA E., PEROBELLI E. (2024), *La sostenibilità del settore Long Term Care nel medio-lungo periodo. Sesto Rapporto Osservatorio Long Term Care*, Milano, Egea.
- ISTAT (2021), *Le condizioni di salute della popolazione anziana in Italia*, Roma.
- PASQUINELLI S., POZZOLI F. (2021), *Badanti dopo la pandemia. Vent'anni di lavoro privato di cura in Italia*, Quaderno WP3 del progetto "Time to care" sostenuto da Fondazione Cariplo.