

### 3. La regolarizzazione delle badanti

Sergio Pasquinelli, Giselda Rusmini

#### 1. Introduzione

In tema di lavoro di cura l'evento dell'ultimo anno è stata la regolarizzazione di colf e badanti (o "assistenti familiari"). Provvedimento di poco preceduto dalla legge 94/2009, con cui si è introdotto il reato di immigrazione clandestina: una norma che punisce l'ingresso e il soggiorno illegale, con conseguenze penali – è utile precisarlo – per i datori di lavoro che assumono stranieri irregolari.

La regolarizzazione, nei fatti una sanatoria, ha così rappresentato la possibilità, per decine di migliaia di famiglie e di lavoratori, di legalizzare la propria posizione. I datori di lavoro hanno potuto chiedere di mettere in regola colf e badanti che al 30 giugno 2009 erano occupate da almeno tre mesi, presentando una dichiarazione di emersione corredata da diversi documenti.

Ripercorriamo qui i risultati di questa sanatoria, con l'intenzione di arrivare a un primo bilancio a partire dai riscontri raccolti. Cercheremo poi di mettere a fuoco le conseguenze di questo provvedimento, i cui termini principali sono riassunti nel box che segue, e i messaggi che manda alle politiche migratorie e alle politiche sociali nel nostro Paese.

#### Il dispositivo in sintesi

Con la legge 102/2009 le famiglie che impiegavano colf e assistenti familiari irregolarmente soggiornanti in Italia hanno potuto presentare una "richiesta di emersione".

Le famiglie interessate hanno avuto un mese di tempo (settembre) per versare un contributo "forfettario" di 500 euro per ogni lavoratore e inoltrare domanda attraverso un programma informatico, scaricabile dal sito del Ministero dell'Interno. Ogni datore di lavoro ha avuto la possibilità di mettere in regola al massimo una colf e due badanti extracomunitarie.

Per la regolarizzazione di una colf era richiesto al datore di lavoro un reddito di almeno 20mila euro l'anno, se unico percettore di reddito in famiglia, altrimenti non inferiore a 25mila euro, inoltre l'orario di lavoro minimo necessario per l'assunzione era pari a 20 ore settimanali. Per l'emersione delle badanti era indispensabile presentare un certificato medico attestante le limitazioni dell'autosufficienza della persona assistita.

Una volta verificata l'ammissibilità della domanda, è stato assegnato agli Sportelli unici per l'immigrazione, presenti in ogni Prefettura, il compito di convocare datore di lavoro e lavoratore per la stipula del contratto.

## 2. Che cosa è successo

Sono state 294.774 le domande presentate al Ministero dell'Interno, di cui solo una minoranza – 114mila, pari al 38% – ha riguardato assistenti familiari anziché colf. Naturalmente, non tutte le domande si stanno traducendo in regolarizzazioni effettive, ma rimaniamo per ora al numero delle istanze presentate.

Successo o insuccesso? Un risultato chiaramente inferiore alle aspettative di molti e soprattutto, noi riteniamo, inferiore alla platea potenziale. Inferiore cioè sia alle attese iniziali, sia alle stime sulle dimensioni del lavoro sommerso. Vediamo distintamente questi due versanti.

Iniziamo dalle attese. Il procedimento di emersione è stato accompagnato da previsioni molto ottimistiche. Mentre il documento tecnico ministeriale che accompagnava il provvedimento stimava – realisticamente – la regolarizzazione di 300.000 lavoratori domestici, si sono poi moltiplicate previsioni molto più fiduciose, variamente riprese dai mezzi di stampa, anche da parte degli stessi promotori del provvedimento, che si stavano preparando ad accogliere fino a 750.000 istanze <sup>(1)</sup>. “Si calcolano 700.000 regolarizzazioni. Ci arriveremo presto” rassicurava il 9 settembre Attilio Befera, direttore dell’Agenzia delle Entrate, mentre il Dipartimento Immigrazione ne prevedeva a sua volta mezzo milione. Pochi altri avevano abbassato l’asticella, chi per una stima più contenuta dei potenziali beneficiari (Blangiardo, 2009), chi per la previsione di una scarsa adesione da parte delle famiglie (Pasquinelli, intervista a Superabile.it, 28 agosto 2009).

Le previsioni ottimistiche sul risultato della regolarizzazione si sono basate su stime approssimative della platea, in termini di lavoratori potenzialmente interessati dal procedimento. E qui veniamo al secondo punto, le stime.

In questi anni si sono moltiplicate le stime su quante sono le badanti in Italia, e quante di esse sono irregolari. Si va per approssimazione perché sappiamo che la maggior parte lavora senza un contratto e, di queste, una parte è sprovvista di documenti validi di soggiorno. Il Dossier statistico immigrazione Caritas/Migrantes del 2009 arriva a quantificare la presenza di un milione di assistenti familiari e stima in 500mila le presenze irregolari nel lavoro domestico (colf più badanti). A una cifra analoga arriva anche uno studio promosso da Acli Colf (Iref, 2007).

All’opposto troviamo l’Indagine multiscopo sulle famiglie condotta dall’ISTAT, secondo cui impiega un’assistente familiare il 2,2 per cento delle famiglie italiane, pari a circa mezzo milione (non ci si spinge a calcolare il tasso di irregolarità). In termini complessivi si tratta di una stima inferiore a ogni altra, che sottodimensiona il fenomeno. Peraltro, suscita perplessità il fatto che questo dato sia rimasto uguale negli ultimi dieci anni (Catanzaro, Colombo, 2009, p. 14), in un pe-

---

<sup>(1)</sup> Cfr. A. MANGANARO, *La sanatoria vale subito 450 milioni. Il Ministero dell’interno si aspetta fino a 750 mila istanze di regolarizzazione*, in “Il Sole 24 Ore”, 21 agosto 2009.

riodo in cui è innegabile sia avvenuta una crescita rilevante del lavoro privato di cura. Solo stando ai rapporti di lavoro domestico regolarmente registrati all'INPS, essi sono saliti da 260mila nel 2000 a oltre 640mila nove anni dopo (Giorgi, 2010).

La nostra stima ci porta a un valore intermedio. Si basa su un calcolo che utilizza i dati INPS relativi ai lavoratori domestici, i dati sugli ingressi di cittadini non comunitari attraverso le quote flussi, nonché la testimonianza di molti interlocutori incontrati in cinque anni di ricerca su questo tema, con i quali abbiamo messo a fuoco le dimensioni dell'irregolarità (Pasquinelli e Rusmini, 2008). Le assistenti familiari risultano così essere intorno alle 840mila, di cui il 90 per cento straniere e, tra queste, circa il 40 per cento stimiamo essere sprovvisto di documenti di soggiorno, per una cifra intorno alle 300mila unità. Una quota che si è ridotta dopo l'entrata della Romania nell'Unione europea, ma che rimane evidentemente rilevante.

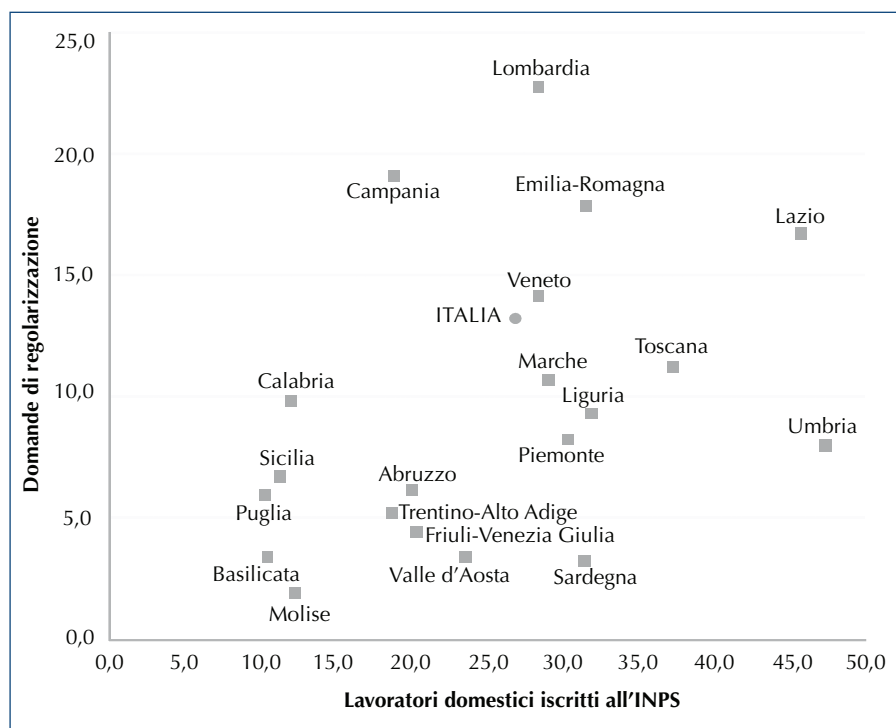
A fronte di questa cifra, le 114mila domande presentate da badanti rivelano che solo poco più di una su tre ha aderito a questa sanatoria. Un *take up rate* basso, una propensione all'emersione contenuta e, inoltre, territorialmente disomogenea. Il numero di domande ogni mille famiglie residenti varia da un minimo di 1,9 del Molise, ad un massimo del 22,7 della Lombardia, con una media di 13,2 richieste ogni mille famiglie residenti (Tabella 1).

Tabella 1 - *Ranking* delle Regioni per numero di domande presentate

Regione	Numero domande	Numero domande per 1.000 famiglie residenti
Lombardia	83.460	22,7
Campania	36.671	19,1
Emilia-Romagna	30.124	17,8
Lazio	36.659	16,7
Veneto	23.954	14,1
Toscana	15.863	11,2
Marche	5.983	10,7
Calabria	7.061	9,8
Liguria	6.729	9,3
Piemonte	14.998	8,2
Umbria	2.543	8,0
Sicilia	12.231	6,7
Abruzzo	2.887	6,1
Puglia	8.421	5,9
Trentino Alto Adige	1.929	5,2
Friuli Venezia Giulia	2.246	4,4
Valle d'Aosta	180	3,4
Basilicata	712	3,4
Sardegna	1.852	3,2
Molise	241	1,9
<b>Totale</b>	<b>294.744</b>	<b>13,2</b>
<i>di cui per assistenti familiari</i>	<i>114.000</i>	<i>5,1</i>

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT e Ministero dell'Interno

Figura 1 - Regolarizzazione del lavoro domestico (valori per mille famiglie residenti)



Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS, ISTAT e Ministero dell'Interno

Sorprende la Campania fra le Regioni che riportano la maggiore quota di richieste: 19 ogni 1.000 famiglie residenti, subito dopo la Lombardia. La presenza di lavoratori domestici risulta infatti più diffusa dove le donne sono più occupate, in particolare nelle Regioni settentrionali. La Figura 1 mostra sull'asse delle ascisse l'incidenza dei contratti di lavoro domestico sulla popolazione residente: con qualche eccezione le Regioni meridionali stanno tutte sotto la media italiana, pari a 27 contratti ogni mille famiglie.

Il grafico inoltre ben rappresenta la disforme distribuzione delle Regioni in rapporto alle domande presentate. La Campania rappresenta un outlier: pur in presenza di un tasso di lavoro regolare relativamente basso osserviamo un'alta quota di domande presentate. Le ragioni che spiegano questa collocazione possono essere diverse: il modo con cui l'informazione sulla sanatoria è stata diffusa e percepita, la propensione a emergere dall'irregolarità, la tendenza a usare in modo improprio questa sanatoria da parte di persone prive dei requisiti necessari.

La presenza di richieste di tipo fittizio è stata sottolineata a più riprese dalla stampa (per tutti: Milano, 2010a). I sospetti di una certa quota di domande im-

proprie sono legati anche alla nazionalità dei lavoratori interessati (tab. 2). Ai primi posti troviamo 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 (Pasquini, Rusmini, 2008).

Tabella 2 - Domande di regolarizzazione per nazionalità del lavoratore

Nazionalità	Domande inviate	Percentuale
Ucraina	37.178	12,6
Marocco	36.112	12,3
Moldavia	25.588	8,7
Cina Popolare	21.090	7,2
Bangladesh	18.557	6,3
India	17.572	6,0
Egitto	16.325	5,5
Senegal	13.646	4,6
Albania	11.147	3,8
Pakistan	10.784	3,7
Altre nazionalità	86.745	29,4
<b>Totale</b>	<b>294.744</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Ministero dell'Interno

Un ulteriore elemento che sembra confermare un numero non marginale di domande improprie è dato dalla *nazionalità dei datori di lavoro*: si tratta di 8mila marocchini, 5mila senegalesi, 3.500 pakistani, 3mila cinesi. Il sospetto è che in questi casi cittadini stranieri abbiano impropriamente coinvolto dei connazionali nel procedimento di regolarizzazione, generando quella che è stata definita la "autosanatoria" (Padula, 2009). A Milano addirittura il 40 per cento dei datori di lavoro sarebbero stranieri, mentre a Brescia la Direzione provinciale del lavoro stima che su 11.221 domande, il 10 per cento siano inoltrate da falsi datori di lavoro <sup>(2)</sup>.

Le verifiche effettuate tramite le convocazioni delle parti presso gli Sportelli unici per l'immigrazione rivelano un certo numero di irregolarità. Ciononostante le istanze vagliate con esito positivo risultano essere finora la stragrande maggioranza, pari al novanta per cento del totale (Milano, 2010b).

<sup>(2)</sup> Cfr. "Corriere della Sera", 2 novembre 2009, e "Brescia oggi", 17 gennaio 2010.

### 3. Le ragioni di un risultato modesto

Per quali motivi si è giunti a un risultato così modesto: poco più di una domanda presentata su tre potenziali? Un risultato al di sotto di molte aspettative. Individuiamo tre ordini di ragioni, rispettivamente legate alla selettività della procedura, ai lavoratori, e ai datori di lavoro. Vediamole distintamente.

*Motivi legati al procedimento.* La complessità e il grado di restrizione dell'iter procedurale hanno giocato una parte importante.

La procedura di emersione, caratterizzata da una gestione di tipo informatico, si è svolta utilizzando più fonti informative: siti web del Ministero dell'Interno, del Ministero del Lavoro, dell'Agenzia delle Entrate, dell'INPS. Tali siti hanno presentato circolari, moduli e brochure in maniera differenziata e ciò ha reso difficoltoso reperire le informazioni necessarie al corretto e completo svolgimento della pratica.

Nell'arco di un mese, settembre 2009, le famiglie sono state chiamate a versare un contributo forfettario di 500 euro, dimostrare un reddito superiore a 25mila euro nel caso di regolarizzazione di una colf (20mila per nuclei monoreddito), documentare l'idoneità alloggiativa in caso di co-residenza, certificare la non autosufficienza della persona da assistere e infine inoltrare la richiesta attraverso un programma informatico scaricabile dal sito del Ministero dell'Interno. Il tempo ridotto e la complessità del procedimento hanno fatto la loro parte nel limitare e disincentivare le richieste.

Un vincolo ulteriore è stato quello relativo all'impegno minimo richiesto di 20 ore settimanali di lavoro. Un vincolo certamente più selettivo nel caso delle colf, ma presente anche nel lavoro privato di cura, oggi sempre più orientato verso il lavoro a ore, multi-cliente (Pasquinelli, Rusmini, 2008).

*Motivi legati ai lavoratori immigrati.* Il risultato della sanatoria in termini di domande presentate è certamente dovuto anche alla propensione (più bassa del previsto) a regolarizzarsi da parte dei lavoratori stranieri.

Nel nostro Paese sarebbe in atto il passaggio da un'immigrazione prevalentemente composta da singoli individui, animati da progetti migratori di tipo lavorativo e di durata limitata, ad una in cui crescono nuclei familiari orientati all'insediamento (Colombo, 2009). Anche nel campo dell'assistenza familiare si rileva la tendenza ad un tipo di immigrazione meno transitoria, più orientata a una presenza stabile nella società e più autonoma dal punto di vista alloggiativo (Pasquinelli e Rusmini, 2008). Questo tipo di immigrazione risulta particolarmente interessata a regolarizzare la propria posizione, proprio nell'ottica di un radicamento duraturo.

Rimane tuttavia la presenza, forse sottovalutata, di chi ha progetti migrato-

ri temporanei. Sono quegli individui che intendono trattenersi per poco, lavorare senza contratto per massimizzare i profitti e fare ritorno nel Paese d'origine, oppure che vedono la sosta in Italia come un passaggio verso altri Paesi. In questi casi l'interesse verso la regolarizzazione può essere limitato.

Questa sanatoria rivela quanto significativa sia ancora questa quota di immigrazione temporanea e transitoria, poco interessata a regolarizzarsi. Quanto essa abbia determinato il numero ridotto di domande è difficile dire, un ruolo comunque l'ha avuto. Questa bassa propensione alla regolarizzazione può anche essere letta come segnale di un calo di attrattiva del lavoro privato di cura nel suo complesso, almeno nei confronti dei Paesi che lo hanno tradizionalmente alimentato, calo che inizia a essere rilevato da più fonti (Piperno, 2009; Colombo, 2009).

*Motivi legati alle famiglie.* Il terzo ordine di motivi è stato, secondo noi, il più rilevante. La regolarizzazione ha avuto costi e benefici. Il problema è stato che i benefici sono andati quasi solo a favore del lavoratore (colf e badanti), i costi prevalentemente a carico del datore di lavoro (le famiglie). Per la popolazione immigrata irregolare la sanatoria è risultata l'occasione per ottenere il tanto agognato permesso di soggiorno: in molti non ci speravano più. Non è stato così per le famiglie, per le quali l'unico beneficio consisteva nell'uscire dall'illegalità, dando lavoro a un clandestino ed evitando le possibili sanzioni introdotte dal "pacchetto sicurezza", con multe fino a 5mila euro e la reclusione da sei mesi a tre anni (decreto legge 92/2008).

Tante famiglie, tuttavia, non hanno assegnato a questo rischio sanzionatorio un peso particolare, per diversi motivi: alcune non conoscevano le sanzioni perché il governo non ha compiuto un'adeguata campagna informativa in proposito, altre non le hanno ritenute una minaccia realistica. Oppure, e paradossalmente, diverse famiglie non hanno regolarizzato per timore di possibili rivalse legate alle irregolarità pregresse. Le vertenze da parte di badanti e colf nei confronti delle famiglie sono infatti aumentate negli ultimi anni, assieme ad una accresciuta consapevolezza dei propri diritti da parte delle lavoratrici.

Sulle famiglie è ricaduta la maggior parte degli oneri. I quali presi uno a uno avevano un peso relativo mentre la loro somma, sottovalutata, ha fatto la differenza. Non tanto i 500 euro forfettari, deterrente relativo perché è risaputo quanto in realtà costi di questo tipo ricadano sul lavoratore immigrato, soggetto debole e facilmente esposto a una dinamica di tipo ricattatorio.

La resistenza maggiore è in realtà dovuta al dover assumere e pagare tutti gli oneri contributivi, rientrando in un contesto di regole, di diritti e di doveri: molte famiglie non se la sono sentita, non hanno voluto, non ci sono state. Passare dall'irregolarità a un regolare contratto comporta un aggravio dei costi mensili delle famiglie mediamente tra il 30 e il 40 per cento. Per esempio, in caso di coabitazione un'assistente familiare inquadrata come "non formata" costa intorno

ai 18mila euro all'anno (una cifra che comprende 13 mensilità, i contributi INPS, il trattamento di fine rapporto, il vitto e l'alloggio), mentre in nero il costo scende intorno ai 12-13mila euro annui.

A ciò si aggiungono i diritti del lavoratore: il riconoscimento di riposi, ferie e malattie comporta per le famiglie un aggravio e una "complicazione" nel rapporto di lavoro che si è poco disposti a sopportare. Secondo una nota delle Acli, le famiglie che si sono rivolte ai patronati per richiedere informazioni sulla sanatoria e che successivamente vi hanno rinunciato anche per questi motivi sono stimabili fra il 30 ed il 40 per cento <sup>(3)</sup>.

L'attuale offerta di sostegni monetari da parte dello Stato – a partire dall'indennità di accompagnamento – per molte famiglie non è sufficiente al fine di sostenere economicamente il passaggio all'occupazione regolare. La maggioranza delle famiglie ha così preferito rimanere "sotto il pelo dell'acqua", senza attribuire grande credito al pericolo di perseguibilità penale della propria posizione.

#### 4. Un bilancio della sanatoria

I risultati di questa regolarizzazione possono essere delineati ormai con buona attendibilità, anche se l'esame delle domande, al momento in cui scriviamo (estate 2010), è ancora di là dall'essere completato. A nove mesi dalla chiusura dei termini, le istanze che si sono tradotte in contratti firmati erano il 58 per cento. Benché il ritmo di convocazione delle parti nelle prefetture sia andato accelerando nel corso dei mesi (Milano, 2010b), sembra improbabile che la procedura si possa concludere, su tutto il territorio nazionale, prima del 2011.

Nel frattempo possiamo osservare gli effetti emergenti. Intanto un risultato, non voluto e non previsto, questa sanatoria l'ha già prodotto: la diminuzione del numero complessivo delle assistenti familiari occupate, perché diverse famiglie, che stimiamo essere almeno 10mila, hanno deciso di interrompere il rapporto di lavoro pur di non correre il rischio di avere problemi con la giustizia. E può darsi che anche l'attuale congiuntura economica abbia contribuito a prendere una decisione in questo senso.

Veniamo ora alle ricadute sul lavoro privato di cura. Secondo i risultati emersi dall'esame di più della metà delle istanze, in nove casi su dieci l'esito è positivo. Un rapporto che tuttavia tenderà a diminuire con il passare del tempo, per diversi motivi: può cessare la disponibilità o l'interesse delle parti, possono sopravvenire fatti imprevisti, non ultimo il decesso della persona anziana.

Sulla base di questi elementi prevediamo che le 114mila domande che han-

---

<sup>(3)</sup> Si veda [www.agensir.info](http://www.agensir.info), quotidiano del 30 settembre 2009.



no riguardato le badanti si traducano in 95-100mila regolarizzazioni. Una cifra che porta a riconfigurare almeno in parte questo settore lavorativo nel nostro Paese. La tabella 3 illustra questo cambiamento: diminuisce la quota di assistenti familiari irregolarmente presenti sul territorio nazionale, dal 39 al 26 per cento. Aumenta in compenso la presenza delle badanti in regola, sia col permesso di soggiorno che con il contratto di lavoro: queste ultime passano da un terzo a quasi la metà (46%) del totale.

Tabella 3 - Badanti straniere occupate, prima e dopo la regolarizzazione, per condizione

	Prima della sanatoria	%	Dopo la sanatoria	%
Irregolari	300.000	39	193.000	26
Senza contratto di lavoro	217.000	28	214.000	28
Con contratto di lavoro	247.000	32	347.000	46
<b>Totale</b>	<b>764.000</b>	<b>100</b>	<b>754.000</b>	<b>100</b>

Fonte: stime Irs e Qualificare.info

La sanatoria per colf e assistenti familiari apre dunque possibilità nuove non trascurabili nel settore dell'assistenza agli anziani, facendo emergere diverse decine di migliaia di lavoratrici dal mercato nero. Il tasso di clandestinità scende di almeno dieci punti percentuali rispetto alla situazione precedente: rimarranno clandestine meno di un terzo delle badanti straniere, oggi poco meno di 760mila persone (stime Irs e Qualificare.info). E un'ulteriore riduzione la produrrà il nuovo decreto flussi 2010 che, analogamente a quello del 2008, si prevede con oltre centomila nulla osta riservati a lavoratori domestici.

Questa emersione riconfigura un mercato tradizionalmente molto segmentato. Secondo due linee. La prima linea è quella che distingue mercato regolare e mercato sommerso. Il primo segmento si amplia: perché diverse clandestine non lo sono più, e perché diversi rapporti di lavoro si sono regolarizzati. La seconda linea distingue lavoro fisso e lavoro a ore: i vincoli posti nella sanatoria, richiamati più sopra, hanno favorito la regolarizzazione del primo, la co-residenza, o comunque il lavoro a tempo pieno e mono-cliente.

Si tratta di due risultati importanti. Perché sappiamo quanto sia difficile fare emergere l'irregolarità in questo settore, e perché sappiamo quanto sia in particolare la co-residenza il segmento più nascosto e segregato.

È importante valorizzare, non disperdere questi risultati. Il rischio che ciò avvenga è reale. L'esperienza dei provvedimenti *una tantum* del passato lo dice chiaramente: i benefici generati si riassorbono nel giro di pochi anni. Tanto più se mancheranno investimenti per motivare e qualificare questo settore, renderlo meno aleatorio, collegarlo con la rete pubblica dei servizi.

## 5. Messaggi per il futuro

Che cosa ci insegna la sanatoria del 2009? Per come è andata e per i risultati conseguiti, cosa ci dice questa esperienza? I messaggi riguardano i lavoratori immigrati e i loro datori di lavoro, le famiglie. Iniziamo dai primi.

### *I lavoratori immigrati*

Se lo scarso successo di questa regolarizzazione è imputabile almeno in parte a un'adesione tiepida da parte della popolazione migrante, questo ci dice che la crescita di un'immigrazione orientata verso un insediamento stabile, con progetti di vita e non solo di lavoro radicati nella società italiana, sta avvenendo in modo lento, forse più lento di quanto si pensi. I numeri sembrano infatti accreditare una presenza maggioritaria di flussi ancora transitori, poco propensi a regolarizzarsi, o a farlo nei termini e con le regole proposte dal governo. Flussi in transito, a tempo e scopo limitati, i cui componenti hanno visto più i costi dei benefici di questa sanatoria.

Scarso interesse dunque da una parte della popolazione immigrata. Si tratta di un segnale importante, anzitutto per la stessa formula delle sanatorie e delle regolarizzazioni nel nostro Paese, che sembrano aver conosciuto un'efficacia decrescente. Inoltre, si tratta di un segnale rilevante per lo stesso settore del lavoro privato di cura. Diventa infatti legittimo iniziare a chiedersi fino a quando questo lavoro continuerà ad essere attraente, se iniziano a emergere flessioni nell'offerta di lavoro in questo settore: "è probabile che anche una parte dei flussi migratori oggi più dinamici possa esaurirsi nei prossimi anni, e quelli del lavoro domestico, per varie caratteristiche, sono forse tra i candidati preferenziali di questo processo" (Colombo, 2009, p. 910). E ancora: "nel futuro la presenza in Italia di un'offerta disponibile a lavorare nel settore della cura dipenderà dalla capacità del nostro Paese di vincere la concorrenza di altri Paesi europei nell'attrarre manodopera migrante" (Piperno, 2009).

Oggi i segnali di un ridimensionamento del fenomeno del lavoro privato di cura ci sono, palpabili, nel mondo dei servizi. Rimane da capire se si tratta di una scossa congiunturale o l'inizio di una tendenza. Una dinamica che dovrà essere tenuta sotto controllo nei prossimi anni, per le forti ricadute che può generare sulle famiglie italiane, sulla domanda di cura che riguarda i servizi sociali e, complessivamente, sulla tenuta del nostro sistema di welfare.

### *Le famiglie*

Le lezioni di questa sanatoria riguardano poi le famiglie. Le domande sono state poche principalmente per un disequilibrio tra costi e benefici: con famiglie che non hanno visto benefici tali da giustificare i costi di una regolare assunzio-

ne del lavoratore. E con famiglie che continuano a preferire, nel lavoro di cura, rapporti deregolati, apparentemente più semplici e accessibili, spesso marcati da due solitudini, quella delle famiglie e quella delle donne immigrate.

Il riconoscimento dei costi sostenuti dalle famiglie è, da parte dello Stato, molto limitato. E così gli oneri contributivi rimangono nel contratto colf uno degli ostacoli più rilevanti all'emersione dal mercato nero. A fronte di un costo complessivo per una badante co-residente, a tempo pieno, pari a oltre 18.000 euro annui, è possibile una deduzione massima dal reddito imponibile di 1.550 euro e una detrazione dalle imposte che non arriva, nel migliore dei casi, a 400 euro. Se pensiamo che gli oneri fiscali possono raggiungere una cifra otto volte superiore, si capisce la scarsa rilevanza di queste agevolazioni.

Il divario economico tra mercato regolare e irregolare risulta consistente, particolarmente pronunciato nel caso della convivenza (tabella 4). In questo caso un'assunzione comporta un costo di circa il 30 per cento superiore rispetto a un impiego irregolare, senza contratto, una percentuale che varia a seconda del livello di inquadramento e a seconda dei prezzi in uso nel mercato nero.

Tabella 4 - Costo medio mensile di un'assistente familiare, in euro

	<b>Co-residente (54 ore settimanali)</b>	<b>25 ore settimanali</b>
Con contratto colf (*)	1.400	950
In nero	1.000-1.200	700-800

(\*) Il costo fa riferimento a un'assistente per non autosufficienti (categoria C super). Comprende il Tfr, la sostituzione durante le ferie e il costo di gestione della busta paga.

È necessario porre la questione in agenda: detrazioni rilevanti per rendere l'assunzione regolare meno penalizzante. Le possibilità di riforma sono diverse e le simulazioni finora effettuate mostrano quanto il loro costo possa essere compensato dai maggiori introiti derivanti dall'emersione dei rapporti di lavoro.

Baldini e colleghi (2008, pp. 294 e ss.) hanno discusso la possibilità di aumentare l'importo degli sconti fiscali e di fiscalizzare gli oneri contributivi a carico delle famiglie. Di queste due proposte, largamente condivisibili, colpisce il costo relativamente contenuto che esse avrebbero sui conti dello Stato, oscillante tra 184 a 636 milioni di euro.

Una proposta ulteriore riguarda la possibilità di introdurre un credito di imposta per i datori di lavoro che assumono un'assistente familiare, pari al 25 per cento dei contributi INPS versati. "Il costo della misura risulterebbe ampiamente coperto dalle maggiori entrate conseguibili attraverso il processo di emersione indotto [...]. La misura comporta naturalmente l'abrogazione del meno convenien-

te vantaggio fiscale rappresentato dall'attuale deduzione dal reddito personale dei contributi INPS" (Zulli 2008, p. 157).

In assenza di un regime fiscale amico delle famiglie gli interventi regionali e locali, su cui spenderemo ora qualche riflessione finale, continueranno a subire l'handicap di una potente forza attrattiva da parte del mercato sommerso.

### *Quali politiche?*

Per dare valore agli esiti di questa regolarizzazione occorre ricercare una maggiore simmetria. Ciò significa mettere in atto, per lavoratori e datori di lavoro, interventi dove a ogni possibile onere deve legarsi un beneficio chiaro e apprezzabile. E dove questi benefici si leghino il più possibile tra loro (Pasquinelli, 2009a).

Facciamo tre esempi. Primo, la formazione. Sono undici le Regioni che hanno definito *iter* formativi, in ordine molto sparso. Come ben sanno gli enti di formazione, oggi rimane però faticoso trovare badanti disponibili a formarsi, per ragioni che non ci devono sorprendere. Che ne è delle assistenti familiari una volta formate? Se non esiste un mercato regolato che le accoglie e le valorizza, la formazione interessa e serve a poco. Corsi di formazione sospesi nel vuoto, non inseriti in un disegno più ampio, sono inefficaci e anche poco ricercati, perché privi di sbocchi attraenti (Rusmini, 2009).

Secondo, gli "sportelli assistenti familiari", oggi in costante crescita i servizi per l'incontro tra domanda e offerta di lavoro sono molto apprezzati perché riducono la solitudine del mercato sommerso. Essi intercettano sempre numeri importanti, ma quando si arriva al dunque, cioè la stipula del contratto di lavoro, molte famiglie si tirano indietro per gli imprevisi oneri collegati. Peraltro, un accordo formale tra le parti non garantisce di per sé alcuna stabilità: i problemi possono nascere dal giorno dopo. Da qui l'importanza di sportelli che si colleghino ai servizi sociali e che facciano da sponda rispetto a rapporti caratterizzati da una ricorrente instabilità.

Terzo, gli assegni di cura regionali rivolti a chi impiega un'assistente familiare: misure istituite da diverse Regioni, che compensano l'assenza di sostegni statali e di agevolazioni fiscali rilevanti. Tuttavia, i fruitori reali di questo tipo di assegni, vincolati alla regolare assunzione di una badante, sono molti meno di quelli potenziali. In Veneto per esempio nel 2007 hanno usufruito di questo tipo di contributi solo 2.800 famiglie, a fronte di 24mila beneficiari degli assegni di cura tradizionali, cioè senza vincoli di utilizzo (Gori, Pasquinelli, 2008).

Cosa ci dicono questi esempi? Che interventi isolati hanno il fiato molto corto e un impatto ridotto. Perché hanno pochi sbocchi, benefici limitati. Va cercata una simmetria maggiore tra costi e benefici proposti alle due parti: il datore di lavoro e il lavoratore. Per esempio tra il costo di seguire un corso di formazione e

ciò che si otterrà dopo; tra i costi di assumere un'assistente familiare e la possibilità di usufruire di servizi, agevolazioni, sostegni mirati e stabili. Legando tra loro gli interventi, facendo sistema tra azioni diverse.

La formazione può allora generare albi, o elenchi di badanti accreditate, che hanno seguito un percorso formativo o che dimostrano competenze specifiche nel fare questo lavoro. Da cui gli sportelli attingono per proporre alle famiglie lavoratori dotati di un minimo di garanzie professionali. Peraltro, la costituzione di albi di assistenti familiari appositamente formate è sostenuta da "Italia 2020", recente programma di inclusione delle donne nel mercato del lavoro, promosso dai Ministeri del Lavoro e per le Pari Opportunità.

Il maggiore sostegno statale alla non autosufficienza – l'indennità di accompagnamento – alimenta paradossalmente il mercato sommerso. Infatti, i 480 euro mensili dell'indennità sono erogati senza alcun controllo sul loro impiego. Come abbiamo ricordato, inoltre, le possibilità di detrazione degli oneri contributivi per chi assume regolarmente rimangono oggi irrisori. L'entità di agevolazioni efficaci dovrebbe competere con i risparmi derivanti dal mercato nero.

In assenza di sostegni statali rilevanti per quelle famiglie che cercano garanzie minime di qualità, assegni di cura e contributi economici sono andati proliferando a livello regionale e locale. Essi incentivano davvero l'emersione se hanno una consistenza economica significativa, e soprattutto se si collegano a una piattaforma coordinata di servizi.

I sostegni economici possono allora orientare i beneficiari verso sportelli e albi delle assistenti familiari che hanno seguito un percorso formativo. A sua volta chi viene formato può entrare in un circuito regolato, a cui accedono le famiglie interessate ad avere un minimo di garanzie e qualità assistenziali. Le famiglie beneficiarie di sostegni economici mirati, come gli assegni di cura, potrebbero avere una priorità di accesso a questo circuito (Pasquinelli, 2009b).

Il valore aggiunto dell'ente pubblico, rispetto al mercato privato, sta proprio nella possibilità di offrire interventi diversi e complementari: facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta, sostegni continuativi nel tempo, garanzie minime di qualità, interventi nelle emergenze.

Per depotenziare le convenienze del mercato nero occorre lavorare su diversi piani: fiscali, di sostegno diretto ai costi, di sviluppo di servizi dedicati. Tenendo a mente che l'obiettivo dell'emersione è importante ma non il solo. La presenza di un contratto non è di per sé garanzia di un rapporto corretto, qualificato, privo di criticità. Pensiamo alla vasta area del cosiddetto "lavoro grigio" dove, pur in sua presenza, riscontriamo sfruttamenti, richieste improprie, non rispetto di quanto stabilito contrattualmente (per esempio in tema di riposi, ferie e malattie). Per questo è necessario che i sostegni non si fermano alla stipula del contratto ma vadano oltre, considerando gli interessi delle famiglie da una parte e delle badanti dall'altra.

Occorre per questo mettere a sistema i sostegni alla domanda con i sostegni all'offerta. Da un lato attraverso servizi di informazione, accompagnamento, e *counselling* alle famiglie sull'utilizzo di servizi diversi e coordinati. Dall'altro attraverso formazione, processi di accreditamento, albi. È questa la sfida che abbiamo davanti, pena il rischio di vedere rapidamente svanire l'esito anche di questa ultima, ennesima sanatoria.

### Bibliografia

- BALDINI M., GORI C., MAZZAFERRO C., MORCIANO M., *Costi e argomenti*, in Gori C. (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti*, Roma, Carocci.
- BLANGIARDO G.C., 2009, *Le statistiche, i numeri, le caratteristiche*, in "Il Sole 24 Ore", 31 agosto.
- CATANZARO R., COLOMBO A. (a cura di) (2009), *Badanti & Co.*, Bologna, Il Mulino.
- COLOMBO A., 2009, *Immigrazione: il fallimento della sanatoria*, in "Il Mulino", n. 6.
- GIORGI C., 2010, *Stretta INPS sulla colf in nero*, in "Il Sole 24 Ore", 7 giugno.
- GORI C., PASQUINELLI S., 2008, *Gli assegni di cura*, in GORI C. (a cura di), *Le riforme regionali per i non autosufficienti*, Roma, Carocci.
- IREF (2007), *Il welfare "fatto in casa"*, Rapporto di ricerca, Roma.
- ISTAT (2008), *Indagine multiscopo sulle famiglie, Aspetti della vita quotidiana*, in [www.istat.it/dati/dataset/20070504\\_00](http://www.istat.it/dati/dataset/20070504_00).
- MILANO F., 2010a, *Badanti, una su dieci ce l'ha fatta*, in "Il Sole 24 Ore", 25 gennaio.
- MILANO F., 2010b, *Metà delle colf "vince" il permesso*, in "Il Sole 24 Ore", 26 aprile.
- PADULA F., 2009, *L'esercito dell'"autosanatoria"*, in "Il Sole 24 Ore", 24 ottobre.
- PASQUINELLI S., 2009a, *Perché la sanatoria ha fatto flop*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), ottobre.
- PASQUINELLI S., 2009b, *Cura degli anziani ancora sommersa*, in "Il Sole 24 Ore", 9 novembre.
- PASQUINELLI S., RUSMINI G., 2008, *Badanti: la nuova generazione*, Dossier di ricerca, in [www.qualificare.info](http://www.qualificare.info), area download.
- PIPERNO F., 2009, *Se le badanti iniziano a diminuire*, in [www.qualificare.info](http://www.qualificare.info), luglio.
- RUSMINI G., 2009, *Formare le assistenti familiari: percorsi a confronto*, in [www.qualificare.info](http://www.qualificare.info), marzo.
- ZULLI F. (a cura di), 2008, *Badare al futuro*, Milano, Franco Angeli.