



COMMISSIONE EUROPEA

Strasburgo, 18.4.2012
SWD(2012) 95 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dai servizi per la persona e la famiglia

che accompagna il documento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Verso una ripresa fonte di occupazione

{COM(2012) 173 final}
{SWD(2012) 90 final}
{SWD(2012) 92 final}
{SWD(2012) 93 final}
{SWD(2012) 96 final}
{SWD(2012) 97 final}
{SWD(2012) 98 final}
{SWD(2012) 99 final}
{SWD(2012) 100 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dai servizi per la persona e la famiglia

che accompagna il documento

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Verso una ripresa fonte di occupazione

INDICE

1.	INTRODUZIONE.....	3
2.	DEFINIRE E QUANTIFICARE I SERVIZI PER LA PERSONA E LA FAMIGLIA4	
3.	MERCATO DEL LAVORO E SFIDE STRATEGICHE.....	11
4.	PROSPETTIVE FUTURE	16

Avvertenza: *Il presente documento di lavoro dei servizi della Commissione europea è redatto solo a titolo informativo. Esso non rappresenta né anticipa la posizione ufficiale che la Commissione adotterà su questo tema.*

1. INTRODUZIONE

Per creare opportunità lavorative in un periodo di risanamento di bilancio e contribuire a portare il tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni al 75% entro il 2020¹, l'Analisi annuale della crescita per il 2012 sottolinea la necessità, per gli Stati membri, di incentivare le iniziative atte a facilitare lo sviluppo dei settori con il potenziale di occupazione più elevato, anche nell'ambito dell'economia a basse emissioni di carbonio ed efficiente nell'impiego delle risorse ("posti di lavoro verdi"), dei settori sanitario e sociale ("posti di lavoro bianchi"), nonché quelli relativi alla fornitura di altri servizi alla persona e alla famiglia e quelli connessi all'economia digitale². Nell'ambito della strategia Europa 2020, l'iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro"³ intende contribuire al raggiungimento degli obiettivi per il 2020 attraverso un miglioramento dell'aggiornamento e dell'anticipazione delle competenze come pure dell'adeguamento tra domanda e offerta di competenze.

Le attività che contribuiscono al benessere delle famiglie e delle persone a casa, quali servizi di assistenza e di lavoro domestico, forniscono un notevole potenziale di creazione di posti di lavoro. I servizi di assistenza a domicilio fanno parte dei "lavori bianchi", unitamente ai servizi di assistenza sanitaria e alle attività di assistenza residenziale, mentre i servizi di lavoro domestico si trovano al margine di tale categoria. La domanda di assistenza e di servizi domestici è destinata ad aumentare, vista la decisa tendenza all'invecchiamento della popolazione in tutti gli Stati membri, unitamente all'attesa diminuzione del numero di potenziali fornitori di assistenza all'interno della cerchia familiare.

Nell'ambito del dibattito politico in molti Stati membri i servizi per la persona e la famiglia sono spesso menzionati in relazione alle tematiche seguenti.

- **Migliore equilibrio tra la vita lavorativa e quella personale**, grazie ad una maggiore esternalizzazione delle mansioni quotidiane di tipo domestico e di assistenza ai bambini e agli anziani. La disponibilità di servizi di assistenza accessibili e abbordabili è anche una condizione preliminare importante per una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro.
- **Creazione di opportunità lavorative** per le persone relativamente poco qualificate, in particolare nell'ambito dei servizi di lavoro domestico, a costo contenuto per le finanze pubbliche, incoraggiando la fornitura di servizi di lavoro domestico nell'economia formale anziché nell'economia sommersa. La creazione di occupazione riveste importanza anche nell'analisi dei costi delle diverse possibilità di assistenza a lungo termine.
- **Miglioramento della qualità dell'assistenza**, grazie ad una forza lavoro con competenze adeguate, che benefici di buone condizioni lavorative, oggetto di controlli di qualità sui fornitori di servizi.

Spostando tali servizi dall'economia sommersa all'economia formale si contribuirà anche alla creazione e alla crescita di microimprese e PMI, poiché molti di tali servizi sono forniti da lavoratori autonomi e imprese di piccole o medie dimensioni.

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm

² http://ec.europa.eu/europe2020/reaching-the-goals/monitoring-progress/annual-growth-surveys/index_en.htm

³ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=958>

Anche se l'occupazione nell'ambito dei servizi per la persona e la famiglia rientra nella responsabilità degli Stati membri, è utile che tutti gli Stati membri operino una riflessione comune poiché tutti devono affrontare le stesse difficoltà. Condividere prassi ottimali, analisi ed esperienze potrebbe contribuire a trovare le risposte giuste ai problemi attuali in tale settore dell'economia, ma anche alle future necessità connesse agli sviluppi demografici. Nel rispetto del principio della sussidiarietà, i servizi della Commissione trasmettono il presente documento a tutti gli interessati, in particolare alle autorità nazionali, alle parti sociali, ai fornitori e agli utilizzatori di servizi, per avviare un dibattito.

2. DEFINIRE E QUANTIFICARE I SERVIZI PER LA PERSONA E LA FAMIGLIA

Ai fini del presente documento, il termine "servizi per la persona e la famiglia" (SPF) comprende una vasta gamma di attività che contribuiscono al benessere a domicilio delle famiglie e delle persone: assistenza ai bambini (AB), assistenza a lungo termine (ALT) per gli anziani e per i disabili, pulizia, sostegno scolastico, riparazioni domestiche, giardinaggio, sostegno informatico, ecc.

Basandosi sulle statistiche disponibili possiamo solo indicare in modo approssimativo la copertura NACE⁴ dei SPF e l'ampiezza dell'occupazione formale in tale settore, che ammonta secondo le stime a 7,5 milioni.

L'AB e l'ALT per gli anziani e i disabili sono servizi sociali, spesso forniti da operatori dell'economia sociale, e svolgono un ruolo essenziale nel mantenere la coesione sociale. Si tratta di servizi generalmente considerati di interesse generale e spesso finanziati dai bilanci pubblici. A livello dell'UE il coordinamento politico per la fornitura di tali servizi sociali si svolge nell'ambito del metodo aperto di coordinamento sulla protezione e sull'inclusione sociale⁵. Per quanto riguarda in modo specifico l'ALT, il comitato per la protezione sociale ha adottato una relazione speciale sull'assistenza a lungo termine nell'aprile 2008 ed ha avviato un'ulteriore riflessione sugli orientamenti da prendere in considerazione per quanto concerne le sfide connesse a tale tipo di assistenza. Inoltre l'AB e l'ALT, unitamente ad altri servizi di interesse generale, sono state oggetto di un dibattito sull'applicazione delle norme sul mercato interno e sulla concorrenza: in tale contesto nel dicembre 2011 la Commissione ha presentato una serie di proposte che consentono di rafforzare l'aspetto sociale negli appalti pubblici e ha proposto un nuovo regime di aiuti pubblici semplificato⁶. Infine la Commissione ha promosso

⁴ Tali attività rientrano in vari settori NACE o loro parti, soprattutto NACE Rev.2, 88 (assistenza sociale non residenziale), 97 (attività di datore di lavoro per personale domestico svolta da famiglie e convivenze), 96 (altre attività di servizi personali), 82.99 (altri servizi di sostegno alle imprese) e 78 (attività connesse all'occupazione).

⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=755&langId=en>

⁶ Cfr. regole specifiche riguardanti gli aiuti di Stato per i servizi di interesse economico generale in: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/public_services_en.html. Cfr. anche la comunicazione della Commissione – "Attuazione del programma comunitario di Lisbona - I servizi sociali d'interesse generale nell'Unione europea", COM(2006) 177 del 26 aprile 2006; la comunicazione della Commissione "I servizi di interesse generale, compresi i servizi sociali di interesse generale: un nuovo impegno europeo", COM(2007) 725 definitivo del 20 novembre 2007; la prima e la seconda relazione biennale sui servizi sociali d'interesse generale (SEC(2008) 2179 del 2 luglio 2008 e SEC(2010) 1284 del 22 ottobre 2010); la Guida relativa all'applicazione ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale, delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato, di appalti pubblici e di mercato interno, SEC(2010) 1545 definitivo del 7 dicembre 2010; la comunicazione "Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa", COM(2011) 900 del 20 dicembre 2011.

l'elaborazione, nell'ambito del comitato per la protezione sociale, di un quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali⁷, che dovrebbe fungere da riferimento per la definizione, la garanzia, la valutazione ed il miglioramento della qualità di detti servizi.

I servizi per la persona e la famiglia vantano una serie di caratteristiche interessanti dal punto di vista della politica a favore dell'occupazione:

- basso contenuto d'importazione (attività prodotte a livello locale), il che implica perdite poco significative in termini di importazione in caso di intervento pubblico;
- alto contenuto di occupazione, il che implica un effetto potenzialmente importante sulla creazione di occupazione in caso di sostegno pubblico;
- livelli diversi di competenze tecniche richieste (possibilità del "fai da te" in taluni settori, requisiti più severi nell'ambito dell'assistenza), ma in generale necessità di un livello soddisfacente di competenze informatiche e di buone competenze relazionali e sociali;
- bassa produttività di talune delle mansioni in questione, ma un potenziale di aumenti di produttività indiretti se gli utenti dei SPF riescono a concentrarsi maggiormente sul loro lavoro maggiormente produttivo;
- vista la predominanza del lavoro in nero in tali settori, l'intervento pubblico non ha molte possibilità di promuovere uno spostamento dell'occupazione da altri settori;
- domanda in crescita di tali servizi, a causa dell'invecchiamento della popolazione e della necessità di aumentare la presenza delle donne nel mercato del lavoro; le attività di SPF contribuiscono a migliorare l'equilibrio tra la vita lavorativa e personale, nonché a produrre effetti di recupero tramite un aumento delle ore lavorative o un rientro sul mercato del lavoro.

Tradizionalmente i SPF sono forniti dalla famiglia e all'interno della famiglia, prevalentemente dalle donne. Una parte di tali mansioni è stata progressivamente esternalizzata al di fuori dell'abitazione (servizi di catering, lavanderia, assistenza ai bambini diurna e istituti per gli anziani) oppure all'interno dell'abitazione a lavoratori esterni assunti direttamente o indirettamente dalla famiglia. Come indicato sopra, anche le autorità pubbliche sono state coinvolte nell'organizzazione e nel finanziamento dell'ALT e dell'AB come strumenti della politica sociale.

2.1. Fornitura di SPF all'interno della famiglia

Secondo stime dell'OCSE⁸, gli adulti nei nuclei familiari degli Stati membri europei dell'OCSE dedicano in media **due ore e mezzo ogni giorno ai lavori domestici e di assistenza**. Il tempo dedicato dalle donne (tre ore e mezzo) è superiore rispetto a quello che dedicano gli uomini (un'ora e mezzo) (cfr. figura 1). La maggior parte del lavoro non retribuito è costituita da mansioni domestiche ripetitive (cucinare, pulire, curare il giardino e la casa) e attività di assistenza.

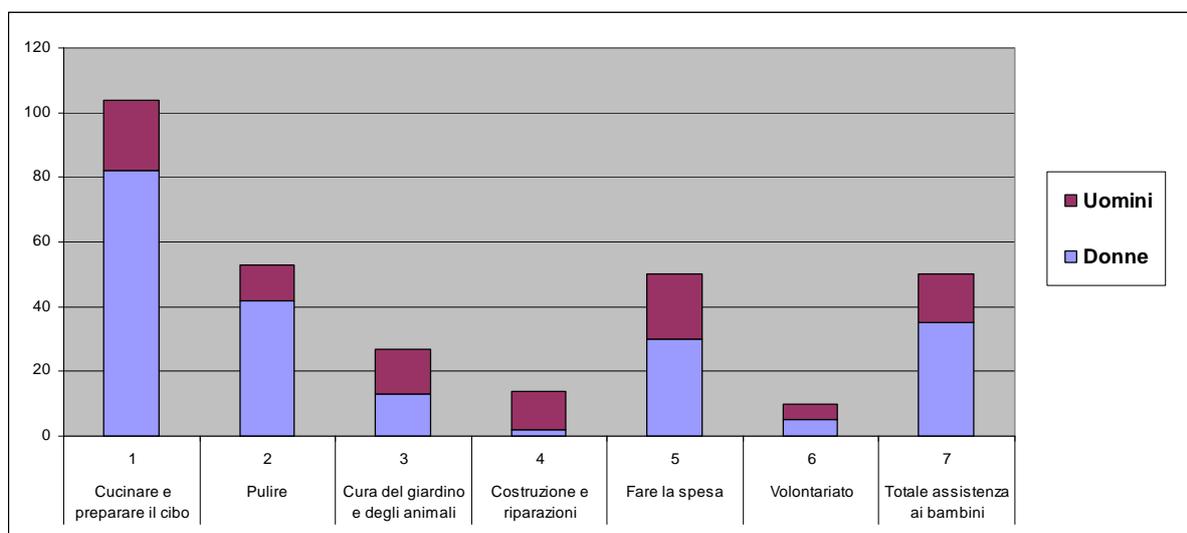
Supponendo che i 331 milioni di persone di età compresa tra 15 e 65 anni (attive e inattive) nell'UE dedichino ognuna due ore e mezzo al giorno al lavoro domestico e all'assistenza, si totalizzano circa 830 milioni di ore al giorno di lavoro domestico nell'UE, il che corrisponde a circa 100 milioni di equivalenti tempo pieno. L'esternalizzazione di talune tra le suddette

⁷ SPC/2010/10/8 definitivo.

⁸ "Society at a Glance 2011" (Panoramica della società 2011)-Indicatori sociali dell'OCSE, pagine 12 e 22. OCSE

attività può costituire una notevole fonte di nuova occupazione (lavoro autonomo, creazione o sviluppo di PMI).

Figura 1: Minuti dedicati ogni giorno all'attività da parte degli uomini e delle donne



Fonte: "Society at a Glance 2011"-Indicatori sociali dell'OCSE⁹.

Una relazione Eurofound¹⁰ del 2011 ha inoltre concluso che circa l'80% del tempo dedicato ad assistere disabili o anziani dipendenti viene messo a disposizione da fornitori di assistenza informale provenienti dalla stessa famiglia, o da amici e vicini, senza alcun impatto sulla spesa pubblica. Anche se un fornitore di assistenza informale può ricevere un compenso informale dalla persona assistita, questo non corrisponde ad una relazione datore di lavoro-dipendente.

L'aumento del tasso di occupazione femminile (dal 51,2% nel 1997 al 58,2% nel 2010) implica comunque minor tempo da trascorrere a casa e la necessità di riorganizzare l'assistenza informale domestica per i bambini e per gli anziani, nonché il lavoro domestico. Anche l'aumento dei tassi di divorzio¹¹ può ridurre il sostegno tradizionale della famiglia agli anziani. Dai dati disponibili per il periodo 1970-2007 risulta che tale tendenza è diffusa in tutta l'Europa, con talune differenze tra una serie di Stati membri. A livello dell'UE, il tasso di divorzio assoluto¹² è salito dallo 0,9% nel 1970 al 2,1% nel 2007, con picchi in Austria, Belgio, Germania, Danimarca, Finlandia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito.

Nella seconda indagine europea sulla qualità della vita familiare e lavorativa¹³ si sottolinea che il fatto di sentirsi eccessivamente carichi di lavoro a causa degli obblighi familiari o professionali riduce sostanzialmente il livello di soddisfazione nella vita. Anche la quinta indagine europea sulle condizioni di lavoro¹⁴ dimostra che quasi un quinto dei lavoratori

⁹ Si può distinguere tra: assistenza fisica, educazione e attività ricreative per i bambini e spostamenti connessi ad una delle due altre categorie, ovvero portare i bambini a scuola, dal dottore o alle attività sportive.

¹⁰ <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1093.htm>

¹¹ Relazione demografica 2010, pagina 68: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6824&langId=en>

¹² Rapporto tra numero di divorzi durante l'anno e popolazione media dello stesso anno (Eurostat).

¹³ Seconda indagine europea sulla qualità della vita familiare e lavorativa, Eurofound (marzo 2010)

¹⁴ *Fifth European Working Conditions Survey* (Quinta indagine europea sulle condizioni di lavoro), 2010: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/74/en/3/EF1074EN.pdf>

europei fatica a raggiungere un equilibrio soddisfacente tra la vita personale e quella professionale. Le donne che lavorano a tempo pieno fuori dalle mura domestiche vivono un conflitto tra la vita lavorativa e quella familiare e tendono ad essere meno soddisfatte di quelle che lavorano esclusivamente a casa. Poiché l'occupazione femminile è un importante elemento di prosperità economica, si dovrebbero creare condizioni migliori per contribuire a migliorare l'equilibrio tra vita lavorativa e familiare e sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Per aumentare ulteriormente i tassi di occupazione femminile e raggiungere l'obiettivo occupazionale concordato nel quadro di Europa 2020¹⁵ deve essere migliorata la copertura delle strutture di assistenza all'infanzia. Per quanto riguarda i servizi di assistenza all'infanzia, le spese vanno considerate anche un investimento nel futuro. Un'assistenza all'infanzia di qualità può contribuire a sviluppare le competenze e le capacità di apprendimento dei bambini in tenera età (soprattutto di quelli svantaggiati). Generalmente le famiglie possono scegliere se ricorrere ai servizi di un centro di assistenza diurno, pagare qualcuno che si occupi dei loro bambini individualmente a casa, rivolgersi ai familiari o occuparsene personalmente. La scelta dipenderà dal prezzo dei servizi e dalla disponibilità dei posti. Di conseguenza, la scelta produrrà un effetto sul tasso di occupazione. Globalmente, la mancanza di AB o ALT formali può essere compensata da soluzioni informali che sostengono la partecipazione all'occupazione informale degli utenti, ma non dei fornitori.

2.2. Sostegno delle autorità pubbliche all'assistenza ai bambini e all'assistenza a lungo termine

A livello degli Stati membri le autorità pubbliche sostengono l'AB e l'ALT in linea con gli obiettivi di politica sociale, dato che tali servizi svolgono un ruolo essenziale di inclusione sociale e sono la condizione preliminare per aumentare la partecipazione femminile al mercato del lavoro. L'intervento pubblico nell'organizzazione e nel finanziamento di AB e ALT intende garantire il diritto di tutti a poter accedere a servizi di qualità elevata, a prescindere dalla ricchezza o dal reddito, nonché la sostenibilità a lungo termine dei sistemi di fornitura.

Le autorità pubbliche forniscono i servizi direttamente oppure ne sostengono la fornitura da parte di privati (a scopo di lucro o senza scopo di lucro) rispettando la legislazione dell'UE sugli aiuti di Stato. Spesso l'assistenza a domicilio per gli anziani, fra i quali l'incidenza di disturbi e di disabilità è più elevata, e per i disabili deve essere completata da servizi di lavoro domestico.

Le autorità pubbliche possono anche sostenere la domanda di AB e di ALT attraverso assegni per persone a carico (ad es. in Germania, in Italia e in Francia), assegni familiari o riduzioni d'imposta sui costi sostenuti per i servizi di assistenza¹⁶.

Assistenza agli anziani

I servizi di ALT sono necessari a chi dipende da un aiuto esterno per svolgere attività quotidiane quali alzarsi, mangiare, lavarsi, vestirsi, andare a dormire o usare il bagno. L'ALT

¹⁵ "Progress on equality between women and men" (Passi avanti verso la parità tra donne e uomini), documento di lavoro dei servizi della Commissione di prossima pubblicazione

¹⁶ In Francia sono stati introdotti ulteriori vantaggi fiscali per l'assistenza agli anziani (APA) e ai bambini di età inferiore a 3 anni a seconda del reddito dei genitori (APJE).

è fornita sia in modo informale (cfr. paragrafo precedente) che formalmente da personale specializzato. L'assistenza formale viene fornita a domicilio o in istituti (quali centri di assistenza e case di riposo) e in generale una parte dei costi è sostenuta dalle autorità pubbliche.

Taluni Stati membri organizzano da molti anni servizi di assistenza a domicilio piuttosto completi e le esigenze della popolazione in termini di ALT sono totalmente coperte dal sistema formale. In altri Stati membri prevalgono consuetudini assistenziali di tipo prevalentemente familiare e solo negli ultimi anni si è iniziato ad elaborare strategie complete di assistenza a lungo termine. In altri Stati membri¹⁷, invece, molte persone non beneficiano di servizi di assistenza formale e si affidano esclusivamente all'assistenza informale.

Assistenza ai bambini

Le necessità delle famiglie e l'offerta di assistenza ai bambini variano a seconda dell'età dei bambini (congedo di maternità/parentale, tempo tra il congedo di maternità/parentale e l'età scolastica, durante il periodo scolastico). Servizi di AB di qualità, accessibili anche economicamente, sono estremamente importanti per i genitori che lavorano. In Europa, tuttavia, la disponibilità, la qualità e l'accessibilità economica dell'AB variano fortemente. Dalle statistiche dell'Unione europea sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC) risulta che taluni Stati membri hanno attuato ampie soluzioni formali (compresa l'istruzione prescolastica), mentre altri optano maggiormente per altre soluzioni (quali persone che si occupano dei bambini e/o familiari, amici o vicini). Nella categoria di età da 0 a 2 anni il ricorso a soluzioni di AB formale varia dal 73% in Danimarca al 2% nella Repubblica ceca e in Polonia¹⁸. Nel quadro della strategia a favore della parità tra uomini e donne la Commissione riferirà in merito ai risultati degli Stati membri per quanto riguarda le strutture di assistenza ai bambini.

La domanda di AB è influenzata dal tasso di partecipazione dei genitori al mercato del lavoro (madri), dal numero effettivo di ore lavorate nell'ambito del tempo parziale, dai livelli di disoccupazione, dalla durata del congedo parentale, dall'orario di apertura della scuola e dalla disponibilità di alternative quali nonni e/o altre soluzioni informali¹⁹.

2.3. Fornitura di SPF da parte di lavoratori non dichiarati

Senza sostegno pubblico, l'occupazione formale nel settore dei SPF è piuttosto costosa per la maggior parte della popolazione ed il mercato formale (cfr. 2.2) per i SPF è abbastanza limitato. Di conseguenza una notevole parte di SPF è fornita in modo informale da lavoratori non dichiarati. Questo è chiaramente dovuto alla differenza tra salario netto dell'utente e costo del fornitore di servizio per attività che l'utente può svolgere da solo/sola.

¹⁷ Estratto della relazione del progetto "*Living independently at home: reforms in organisation and governance of European home care for older people and people with disabilities in 9 European countries*" (Vivere in modo indipendente a casa: riforme dell'organizzazione e della gestione dell'assistenza a domicilio per gli anziani e i disabili in 9 paesi europei) LIVINDHOME: <http://www.sfi.dk/livindhome-7284.aspx>

¹⁸ Rassegna di 30 paesi europei, 2009
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=545&furtherNews=yes>

¹⁹ Educazione e cura della prima infanzia: consentire a tutti i bambini di affacciarsi al mondo di domani nelle condizioni migliori, COM(2011) 66 definitivo.

Vista la sua natura, il lavoro non dichiarato è difficile da stimare. È stato svolto solo un numero limitato di studi per quantificare il lavoro non dichiarato nell'UE. Nell'ottobre 2007 è stato pubblicato uno speciale Eurobarometro (n. 284) sul "Lavoro non dichiarato nell'Unione europea"²⁰, basato su un'indagine diretta con interviste di 26 755 cittadini dell'UE di età uguale o superiore ai 15 anni, nei 27 Stati membri dell'UE. Nell'indagine la definizione di lavoro non dichiarato non si limitava al lavoro svolto dietro retribuzione, ma comprendeva anche il lavoro svolto in cambio di un compenso in natura. Secondo detta indagine, l'11% della popolazione dell'UE27 ammette di aver acquistato beni o servizi connessi al lavoro non dichiarato. Il 17% dei suddetti acquirenti ha dichiarato di aver acquistato servizi di lavoro domestico (ad es. giardinaggio, pulizia della casa, assistenza ai bambini e agli anziani) e l'8% servizi alla persona (ad es. parrucchiere o insegnante privato); si tratta rispettivamente di 7,7 milioni e 3,5 milioni di persone.

Se teniamo conto di tali cifre e calcoliamo che in Europa le persone di almeno 15 anni sono circa 410 milioni, si può concludere che 45,1 milioni²¹ di persone hanno fatto ricorso al lavoro non dichiarato. Poiché i lavoratori non dichiarati di solito non lavorano a tempo pieno²², secondo le stime il loro numero potenziale nei servizi domestici ammonta ad un milione. Si tratta di una stima cauta, se si tiene conto della probabilità di sottorisposta nelle indagini sul lavoro non dichiarato.

La proiezione basata sull'Eurobarometro può quindi sottostimare la situazione reale. Infatti, i dati recenti della Germania e dell'Italia²³ superano già tale stima. La Germania è uno degli Stati membri con il più alto livello di occupazione informale nelle abitazioni private, dato che si presume che il 90-95% di tali attività siano svolte in modo informale. Questa cifra comprende l'occupazione informale di immigrati non in regola e il lavoro informale dei vicini, degli amici e dei conoscenti. Il lavoro informale è particolarmente diffuso presso gli anziani, con almeno 500 000 – 600 000 lavoratori domestici informali. Anche l'Italia conta un'ampia quota di occupazione informale nelle abitazioni private, in cui la maggior parte del lavoro domestico viene svolto da immigrati non in regola. Il numero effettivo di lavoratori immigrati nel settore dell'assistenza (le cosiddette "badanti"²⁴) è sconosciuto, vista la natura del fenomeno. Si stima tuttavia che siano tra 700 000 ed 1 milione, molto di più dei lavoratori del settore dell'assistenza formale²⁵.

2.4. Sostegno pubblico alla fornitura di SPF per contrastare il lavoro non dichiarato

Tenendo conto dell'importanza del lavoro non dichiarato nei settori dei SPF, le autorità pubbliche possono decidere di intervenire al fine di promuovere la fornitura di tali servizi in modo formale. Tale intervento può riguardare sia le attività di assistenza che quelle di lavoro domestico.

Si potrebbe trattare di un intervento diretto sul prezzo pagato dall'utente, attraverso ad esempio i voucher per servizi, riguardanti mansioni specifiche. Il consumatore paga solo una

²⁰ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_284_en.pdf

²¹ Si tratta del numero di utenti del lavoro non dichiarato, ovvero l'11% di 410 milioni.

²² Sulla base di circa 200 ore/anno/lavoratore non dichiarato (circa 1/8 dell'orario lavorativo medio di un lavoratore a tempo pieno).

²³ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>

²⁴ Prevalentemente donne migranti che spesso coabitano con una persona anziana dipendente e spesso lavorano nel mercato grigio, senza permesso di soggiorno.

²⁵ <http://www.iwak-frankfurt.de/documents/brochure/april2011.pdf>

parte del prezzo reale (circa il prezzo sul mercato non dichiarato) e le autorità pubbliche pagano la differenza.

Si tratta di uno strumento, come altri, che migliora la solvibilità della domanda. Si tratta anche di uno strumento interessante, poiché flessibile e facile da utilizzare. Quest'ultima caratteristica è particolarmente importante per gli anziani (dipendenti o no) che necessitano di assistenza. Esso semplifica anche le procedure amministrative, consente di verificare in modo continuo a chi viene distribuito e favorisce lo sviluppo di attività economiche locali. Questo strumento consente anche una tracciabilità finanziaria ed una più semplice valutazione dei costi e dei recuperi (cfr. 3.2).

In Francia, il sistema dei voucher CESU²⁶, che le famiglie possono acquistare in banca o ricevere dal datore di lavoro come benefit²⁷, intende creare occupazione formale presso le famiglie. Nel 2005 il piano "Borloo" affrontava simultaneamente una serie di questioni strategiche connesse ai servizi per la persona: *normativa sul lavoro, sulla protezione sociale, controllo di qualità e questioni organizzative*²⁸. Di conseguenza, tra il 2005 ed il 2009 la Francia è riuscita a creare 500 000 nuovi posti di lavoro presso famiglie, soggetti al versamento di contributi, prevalentemente per gruppi ai margini del mercato del lavoro. In questo modo l'occupazione informale è stata ridotta del 70%²⁹. Le famiglie possono essere anche i datori di lavoro diretti dei lavoratori domestici seguendo procedure amministrative semplificate³⁰. Il volume del mercato dei servizi domestici per il 2009 ammontava a 16 miliardi di EUR. Dal 1987 è stata introdotta una regola speciale "70+" per ampliare la domanda degli anziani, che consente alle famiglie composte da persone di almeno 70 anni di non pagare contributi di previdenza e assistenza sociale per lavoratori assunti direttamente.

In Germania sono stati istituiti diversi strumenti di sostegno alla creazione di occupazione formale in tale settore, ad esempio i "Mini-job", che consentono alle famiglie di seguire una procedura semplificata per dichiarare i loro lavoratori domestici ("Haushaltsscheckverfahren"). Questi ultimi possono guadagnare fino a 400 EUR al mese e le famiglie in quanto datori di lavoro beneficiano di aliquote fiscali ridotte per i contributi di sicurezza sociale (aliquota fissa del 14,34% compresa la quota per la copertura sanitaria e l'assicurazione infortuni, tra i punti più importanti)³¹.

In Austria³² il lavoro informale presso le famiglie è tradizionalmente diffuso, con l'eccezione dell'ALT. Nel 2007 è stata avviata una strategia di legalizzazione dell'assistenza a lungo termine nelle famiglie, che è riuscita a ridurre dell'80% in due anni l'occupazione informale (di immigrati) nelle famiglie di anziani. In altri settori dei servizi domestici, la maggior parte del lavoro continua ad essere effettuata in modo informale. Anche l'Austria ha avviato un sistema di voucher per promuovere l'occupazione formale, ma ogni anno ne vengono venduti solo 1 000. Questo scarso risultato potrebbe essere dovuto al fatto che il costo del voucher è superiore al prezzo attuale del mercato informale per i servizi in questione.

²⁶ Voucher CESU (Cheque Emploi Service Universel)<http://www.cesu.urssaf.fr/cesweb/home.jsp>

²⁷ Per quanto concerne il principio del voucher prefinanziato per servizi, vedasi "*Le cheque-service, un instrument pour le développement des services de proximité*" (Il voucher per servizi, uno strumento per lo sviluppo dei servizi locali), Fondation Roi Baudouin, Belgio, ottobre 1994.

²⁸ <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/actualite-presse.42/dossiers-de-presse.46/presentation-du-plan-de.82.html>

²⁹ Cfr. la nota 25.

³⁰ <http://www.fepem.fr/>

³¹ Cfr. la nota 25.

³² Cfr. la nota 25.

3. MERCATO DEL LAVORO E SFIDE STRATEGICHE

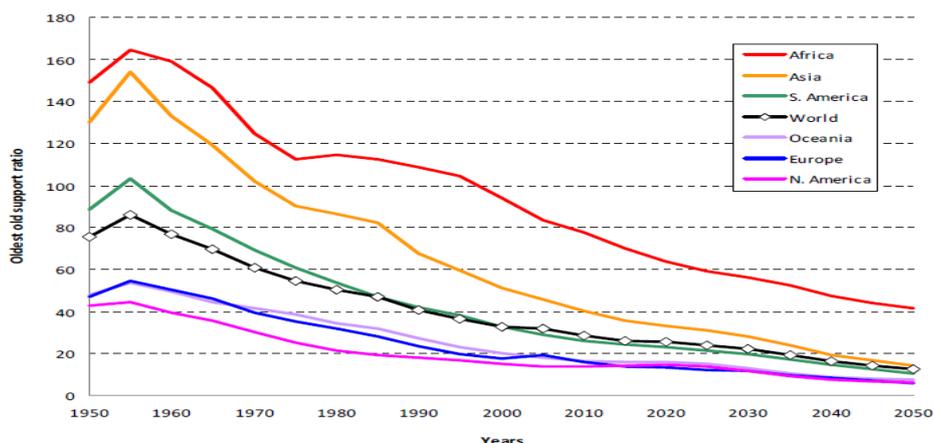
3.1. Un miglior equilibrio tra lavoro e vita privata

Per portare il tasso di occupazione al 75% della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni entro il 2020 gli Stati membri dovranno operare prioritariamente in modo da incoraggiare le donne a lavorare e migliorare l'equilibrio tra vita professionale e privata.

Recenti proiezioni indicano che nei prossimi 50 anni il numero di europei di età uguale o superiore a 65 anni raddoppierà quasi, passando da 87,5 milioni nel 2010 a 152,6 milioni nel 2060³³. Nello stesso tempo la popolazione in età lavorativa inizierà a diminuire, dopo molti decenni di continuo aumento.

Per quanto riguarda la fornitura di ALT, la riserva di fornitori informali si ridurrà nei prossimi anni e decenni, dato che aumenterà la partecipazione lavorativa delle donne e degli anziani. Da un'analisi approfondita delle tendenze demografiche dei prossimi decenni si delinea un declino (cfr. figura 2) dell'*oldest old support ratio* (rapporto tra anziani che assistono i più anziani e assistiti) (OOSR: 50-74 / 85+). Per soddisfare le necessità di ALT si dovrà ricorrere sempre di più a fornitori di assistenza estranei alla famiglia. Un recente studio relativo al Regno Unito³⁴ ha concluso che la fornitura di assistenza informale intensiva ad anziani disabili da parte dei loro figli adulti non sarà in grado di soddisfare la domanda in futuro.

Figura 2: Andamento dell'*oldest old support ratio* - OOSR



Fonte: 2008; Pickard et al., 2009

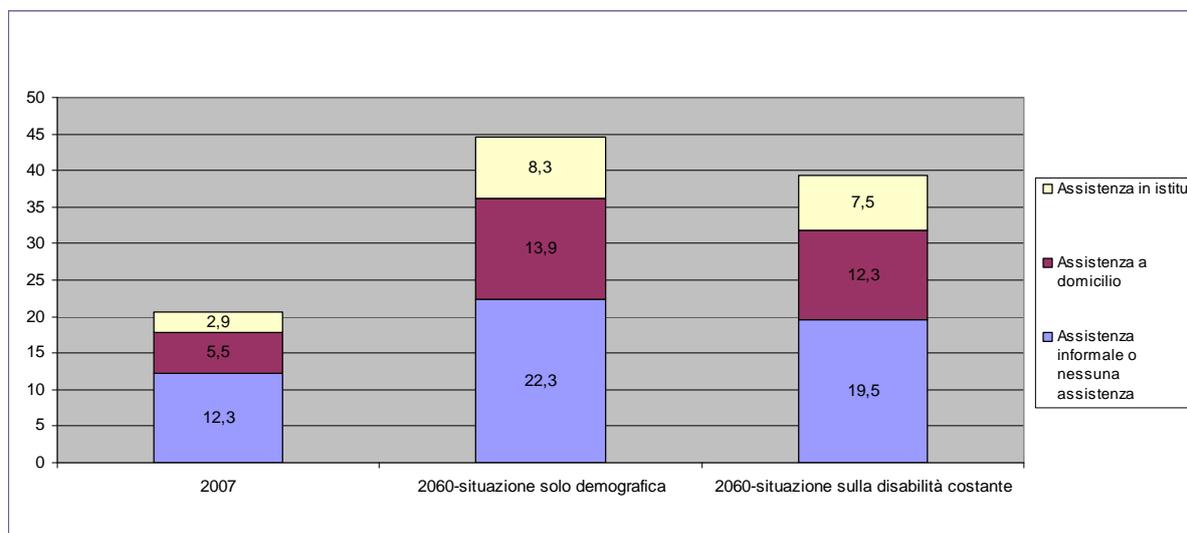
Per individuare il numero futuro di persone che necessiteranno di ALT si deve operare un'analisi precisa dei fattori alla base delle necessità di ALT, quali limitazioni dell'attività, disabilità, malattie o condizioni che le causano. Non è sempre facile dimostrare relazioni chiare e precise tra tutti questi fattori. Dalla ricerca risulta che la principale fonte di necessità di ALT è costituita dalla disabilità, connessa alla struttura d'età della popolazione e alla preponderanza di malattie e condizioni specifiche. Sulla base di tali risultati e delle tendenze demografiche di cui sopra (soprattutto sviluppo della popolazione di età superiore agli 80

³³ Relazione 2012 sull'invecchiamento demografico, pag. 20:
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2011/pdf/ee-2011-4_en.pdf

³⁴ Fonte: 2000/01 e 2001/02 GHS, Government Actuaries Department population and marital status projections, 2001 Census, PSSRU modelling, estratti da Pickard et al., 2009

anni) è stata effettuata un'estrapolazione del numero potenziale di beneficiari dell'ALT (cfr. figura 3).

Figura 3: Proiezione del numero di beneficiari di vari tipi di assistenza a lungo termine dell'UE27, secondo scenari alternativi



Fonte: Commissione europea/Comitato per la politica economica (2009)

Oltre al costo dei sistemi pensionistici, che sarà più difficile sostenere dato che diminuisce la popolazione attiva, l'invecchiamento eserciterà inevitabilmente maggiori pressioni sui governi a fornire servizi sociali³⁵. Questi cambiamenti porteranno ad una riduzione della fornitura da parte delle famiglie e crescerà il divario tra la domanda di assistenza e la fornitura di assistenza formale. Sussiste quindi il rischio che le famiglie, per soddisfare le loro necessità, assumano lavoratori non dichiarati che le aiutino in tali attività.

3.2. Potenziale di creazione di posti di lavoro a basso costo per le finanze pubbliche

La possibilità di un maggiore intervento pubblico deve essere attentamente valutata in termini di possibile impatto sfavorevole sul deficit pubblico. Di conseguenza va effettuata un'analisi approfondita per stimare il costo reale di un ulteriore eventuale intervento pubblico. Come già indicato, vari Stati membri stanno già sostenendo la fornitura e la domanda di SPF. Anche se tali sistemi possono sembrare a prima vista costosi per le finanze pubbliche, lo Stato recupera una parte del suo intervento attraverso:

- ulteriori imposte e contributi di sicurezza sociale nonché riduzioni degli assegni di disoccupazione connessi alla creazione di occupazione (effetti di recupero);
- fattori esterni difficili da quantificare, quali migliore equilibrio tra vita professionale e privata, che contribuisce anche ad aumentare la competitività grazie a meno stress, meno assenteismo e produttività più elevata; risparmi rispetto ai costi di soluzioni alternative (soprattutto per l'ALT e la possibilità per gli anziani di restare nella loro abitazione); creazione di occupazione per la gestione del fornitore; maggiore consumo da parte dei lavoratori nel settore dei servizi, maggiore domanda aggregata, ecc. (effetti di recupero)

³⁵ Ageing Report 2009 (relazione 2009 sull'invecchiamento demografico): http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf

indiretti).

Voucher per servizi in Belgio: una preziosa fonte di dati quantitativi

In Belgio i voucher per servizi possono essere utilizzati per attività da svolgere a casa (pulire, lavare e stirare, cucinare e cucire) e fuori casa (fare la spesa, stirare in un apposito centro, fornire assistenza al trasporto di persone in specifiche condizioni). Per ora i voucher non possono essere utilizzati per le riparazioni alla casa o il giardinaggio. L'utente paga il servizio 7,5 EUR l'ora, il costo reale ammonta a 20,80 EUR e la differenza (13,30 EUR) è finanziata dal RVA/ONEM³⁶. Oltre al supplemento, i governi concedono alle famiglie di detrarre le spese per i voucher dal reddito imponibile (prezzo dopo la detraibilità fiscale: 5,25 EUR).

Secondo uno studio³⁷ effettuato per conto del governo del Belgio, il costo netto dell'intervento è il seguente:

Costo lordo 1 430 432,704 EUR

Effetti di recupero 629 734 509 EUR

Effetti di recupero indiretti fra 418 275 083 EUR e 534 575 083 EUR³⁸

Costo netto fra 382 423 112 EUR e 266 123 112 EUR

Secondo tale relazione, l'utente sembra disposto a pagare 8,59 EUR sul mercato nero. In tal caso la detraibilità fiscale potrebbe essere eliminata ed il prezzo di un voucher per servizi aumentato a 8,59 EUR. Il costo netto per le autorità pubbliche diventerebbe pari a 82 478 861 EUR o addirittura negativo (quindi un beneficio) -33 821 139 EUR. In media il costo netto è 24 328 861 EUR ovvero un intervento di 304 EUR per posto di lavoro (80 000 posti a tempo pieno creati dall'attuazione del sistema dei voucher per servizi). Presumere che il costo per gli utenti sia pari al prezzo sul mercato nero sembra realista e logico.

La relazione segnala anche un interessante impatto dei voucher: il 10,4% degli utenti dichiara di aver potuto aumentare l'orario lavorativo/l'occupabilità delegando talune mansioni grazie ai voucher per servizi e lo 0,6% degli utenti dichiara di essere riuscito a reinserirsi nel mercato del lavoro e a svolgere un lavoro retribuito anziché impiegare il tempo in casa a svolgere lavori domestici. Il 10,8% degli utenti dichiara che, senza voucher per servizi, sarebbe obbligato a ridurre l'orario lavorativo.

Le autorità pubbliche devono avere una visione ampia del costo dato che spesso il settore che investe e quello che riceve i benefici sono diversi. In tal modo possono calcolare il vero costo netto del sostegno pubblico fornito alla creazione di occupazione in tale settore. Serve anche una visione globale dei beneficiari. Ad esempio, il sistema di riduzione dell'imposta favorisce le famiglie a reddito elevato, mentre quelle a reddito molto basso beneficiano dell'esenzione

³⁶ RVA (Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening)/ONEM (Office national de l'emploi): (ente analogo all'ufficio collocamento)

³⁷ IDEA CONSULT "Evaluation du régime des titres services pour les services et emplois de proximité 2010 "(Valutazione del sistema di voucher per servizi e lavori locali 2010): http://www.ideaconsult.be/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=54&projid=277

³⁸ Pagina 114 della relazione IDEA, cfr. nota 37

dai copagamenti e quelle di reddito medio sostengono una quota relativamente elevata dell'onere finanziario del sistema³⁹.

Nell'esaminare l'opportunità di un sostegno finanziario pubblico alla fornitura e/o alla domanda di SPF va preso in considerazione anche l'impatto a lungo termine di uno sviluppo stabile di tali servizi.

Le estrapolazioni semplici vanno sempre effettuate con cautela. Tuttavia, in considerazione dei risultati precedenti (esigenze connesse agli sviluppi demografici, occupazioni elementari, costi fiscali netti limitati), taluni calcoli di base possono servire a illustrare il potenziale di opportunità lavorative che un maggiore sostegno dei SPF potrebbe liberare a livello dell'UE:

- estrapolando il sistema belga sull'UE (tenendo conto delle rispettive dimensioni delle due popolazioni, moltiplicando semplicemente per 50) si ottiene un costo netto di 1,2 miliardi di EUR per 4 milioni di nuovi posti nel settore dei servizi di lavoro domestico;
- se ogni persona attualmente occupata (215 000 000) esternalizza solo 1 ora/settimana (rispetto alle 2,5 ore che ogni europeo adulto dedica in media al lavoro domestico ogni giorno, come indicato al punto 2.1) si ottiene un potenziale di quasi 5,5 milioni di nuovi posti di lavoro⁴⁰.

3.3. Qualità dei servizi e qualità del lavoro

I lavoratori dei settori dei SPF sono prevalentemente donne, la maggior parte lavora a tempo parziale, ha poche competenze e si tratta spesso di immigrati. Tali lavoratori sono spesso impiegati direttamente dalle famiglie, su base irregolare, il che può ripercuotersi sulla qualità del servizio, soprattutto se si tratta di servizi di assistenza. Per garantire servizi di qualità, i lavoratori devono avere un'occupazione stabile con un minimo di ore lavorative, devono possedere le competenze necessarie e lavorare in buone condizioni. L'intervento pubblico potrebbe essere motivato se si considerano determinati aspetti relativi alla qualità dei servizi.

Qualità

La Piattaforma sociale⁴¹, nelle sue raccomandazioni per ottenere servizi sociali e sanitari di qualità, suggerisce di definire la qualità a livello locale, il livello più vicino agli utenti dei servizi. È importante rispettare le esigenze dell'utente (genere, età, religione, origine etnica, ecc.) e va fornita una formazione in tale ambito.

Un progetto avviato dalla Rete sociale europea sull'evoluzione dei rapporti tra finanziatore, fornitore e utente dei servizi agli anziani in Europa⁴² suggerisce di istituire meccanismi di controllo per valutare e controllare la qualità dei servizi forniti e che gli Stati membri garantiscano che le persone che impiegano immigrati non in regola siano punite a norma della direttiva 2009/52/CE. Ciò andrebbe applicato a singole organizzazioni, agenzie o servizi. Restano da elaborare gli indicatori di qualità.

³⁹ Gruppo di esperti dell'UE sulle questioni di genere e l'occupazione: *Long -Term Care for the elderly. Provisions and providers in 33 european countries* (Assistenza a lungo termine per gli anziani. Fornitura e fornitori in 33 paesi europei).

⁴⁰ 215 000 000 ore/ 40 h

⁴¹ http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Policies/SocialPlatform_Nine_Principles_EN.pdf

⁴² <http://www.esn-eu.org/commissioning-for-quality/index.htm>

In tale contesto, il quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali, già menzionato nei punti precedenti⁴³, costituisce un utile strumento di promozione della qualità dell'AB e dell'ALT: esso identifica principi di qualità relativi alle caratteristiche che un servizio sociale deve avere per affrontare le molteplici esigenze e aspettative dell'utente e riguardanti i vari aspetti della fornitura di servizi (disponibilità, accessibilità, anche economica, orientamento sulla persona, completezza, continuità, orientamento verso i risultati, rispetto dei diritti dell'utente, partecipazione e conferimento di responsabilità, partnership, buona governance, buone condizioni di lavoro e buon ambiente di lavoro/investimento in capitale umano, adeguata infrastruttura materiale). Il quadro suggerisce anche criteri operativi che potrebbero essere utili al monitoraggio e alla valutazione della qualità dei servizi sociali. Inoltre esso articola elementi metodologici per lo sviluppo di strumenti di qualità (norme o indicatori) a livello nazionale o locale.

Come suggerito dal documento sui servizi sociali di interesse generale del Gruppo ad alto livello sulla disabilità dell'UE, l'esternalizzazione sostenibile dei servizi necessita di una buona qualità dell'assistenza nonché delle attività domestiche⁴⁴. Servono anche norme di qualità vincolanti e meccanismi di controllo pubblico adeguati.

Competenze e formazione

L'iniziativa faro di Europa 2020 "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" sostiene iniziative negli Stati membri volte a riconoscere le competenze acquisite durante la fornitura di assistenza a parenti dipendenti.

L'AB e l'ALT non richiedono competenze tecniche di alto livello come, ad esempio, i servizi sanitari professionali. Di conseguenza tali attività possono essere interessanti perché consentono di inserirsi nel mercato del lavoro e forniscono la possibilità di acquisire ulteriori competenze, eventualmente di livello più elevato, in un secondo tempo. Devono essere disponibili opportunità di formazione per garantire l'acquisizione di ulteriori competenze e chi presta assistenza dovrebbe avere la possibilità di seguire un percorso di certificazione. In tale prospettiva è necessario migliorare la cooperazione tra il mondo del lavoro ed il mondo della formazione⁴⁵, al fine di promuovere il riconoscimento dell'apprendimento informale e non formale.

La recente comunicazione della Commissione sull'educazione e la cura della prima infanzia⁴⁶ sottolinea ad esempio la necessità di migliori qualifiche per il personale del settore AB.

Nel 1996 le parti sociali europee del settore della pulizia hanno firmato un memorandum congiunto sulle nuove fonti di occupazione⁴⁷, nel quale hanno sottolineato l'importanza di migliori competenze e migliore qualità delle condizioni lavorative per lo sviluppo di attività di pulizia a domicilio.

Tecnologia

⁴³ Cfr. punto 2 e nota. 7.

⁴⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4483&langId=en>

⁴⁵ Comunicato di Bruges: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/vocational/bruges_en.pdf

⁴⁶ http://ec.europa.eu/education/school-education/doc/childhoodcom_en.pdf

⁴⁷ http://ec.europa.eu/employment_social/dsw/public/actRetrieveText.do?id=10713

L'esternalizzazione dei SPF può migliorare la produttività di tali attività grazie ad un uso più efficace delle tecnologie e all'investimento in formazione, dato che l'esternalizzazione è solitamente connessa alla specializzazione.

Nell'ambito del progetto CARICT⁴⁸, guidato dal CCR-IPTS della Commissione, sono state valutate sistematicamente, a livello dell'UE, 52 prassi basate sulle TIC per l'assistenza a domicilio in vari Stati membri in termini di impatto ed efficienza dei costi. Gli Stati membri hanno potuto condividere esempi interessanti [ad es. SOPHIA (DE), CAMPUS (IT) ed E-Care (IT)]. La tecnologia può essere impiegata a sostegno della formazione e della certificazione in modo efficiente e su vasta scala, per organizzare i mercati del lavoro [ad es. FEPEM (FR)], per creare nuove opportunità di volontariato, per rendere più attraente il lavoro nel settore dell'assistenza e per aiutare gli assistenti ad ottenere un equilibrio tra le attività di assistenza e quelle di altro tipo.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione rendono possibile l'apprendimento a distanza e l'autoapprendimento per i fornitori di assistenza che non dispongono del tempo e della mobilità necessari a frequentare corsi di tipo tradizionale in quanto sono occupati a fornire assistenza (ad es. City and Guilds - Learning for Living; Caring with Confidence nel Regno Unito, Coidanet in Spagna, Aspasia in Italia)⁴⁹. Le TIC possono anche sostenere la certificazione delle competenze su vasta scala.

4. PROSPETTIVE FUTURE

Visto il prevedibile impatto dell'andamento demografico sulle nostre società, il mercato del lavoro europeo deve diventare più inclusivo ed il tasso di occupazione deve salire. I SPF offrono notevoli opportunità in tal senso, consentono di migliorare l'equilibrio tra vita lavorativa e personale, di aumentare la produttività e di riportare il lavoro non dichiarato sul mercato del lavoro ufficiale.

Con il presente documento i servizi della Commissione invitano tutte le parti in causa a presentare osservazioni su eventuali attività atte ad affrontare la promozione di nuova occupazione nei settori dei SPF. Si cercano in particolare suggerimenti in merito a:

- modalità di miglioramento della quantificazione e del monitoraggio dei livelli di occupazione nei PSF, tenendo conto dell'impatto dell'attuale crisi, della perdita di potere d'acquisto, delle tematiche di esclusione dal mercato del lavoro e dell'effetto potenzialmente positivo per la creazione o la crescita di PMI;
- l'utilità di potenziare la condivisione di esperienze, specialmente sugli strumenti impiegati o previsti per sostenere i SPF con attenzione specifica all'efficacia dei costi e alla riduzione del lavoro non dichiarato;
- modi per garantire la qualità dei servizi e dei lavori (competenze necessarie, condizioni di lavoro), anche eventualmente grazie all'elaborazione di norme sulla qualità;
- altri modi per garantire una maggiore professionalizzazione delle attività di SPF.

⁴⁸ <http://is.jrc.ec.europa.eu/pages/EAP/eInclusion/carers.html#projects>

⁴⁹ Kluzer S., Redecker C. e Centeno C. (2010) *Long-term care Challenges in an Ageing Society: The role of ICT and Migrants* (I problemi dell'assistenza a lungo termine in una società che invecchia: ruolo delle TIC e dei migranti, relazioni scientifiche e tecniche del CCR IPTS, EUR 24382 EN disponibile all'indirizzo seguente: <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=3299>

Il presente documento impegna unicamente i servizi della Commissione che hanno partecipato alla sua elaborazione. Esso intende fornire una base per ulteriori commenti e non pregiudica la forma definitiva che assumeranno eventuali decisioni adottate dalla Commissione.

Le risposte possono essere inviate a empl-household-services@ec.europa.eu

oppure, per chi non dispone di accesso ad internet, tramite posta all'indirizzo seguente:

Commissione europea
DG Occupazione, Affari Sociali, Inclusione
Dibattito sui servizi alla persona e alla famiglia
Unità C2
Rue Joseph II 2, 1040 Bruxelles, Belgio

Termine per la risposta: 15 luglio 2012