

Badanti: messaggi dalla sanatoria

Cristiano Gori, Sergio Pasquinelli
Irs, Milano

Lo scorso 30 settembre si è conclusa la sanatoria di colf e badanti (assistenti familiari). Le domande si sono fermate a 295.000, di cui solo una minoranza (114.000) ha riguardato badanti anziché colf. E naturalmente non tutte le domande si tradurranno in regolarizzazioni effettive: un dato che conosceremo solo fra molti mesi. Siamo lontani dalle attese. Il Viminale si era spinto a prevedere tra le 500.000 e le 750.000 domande, altri avevano abbassato l'asticella a 300.000 posizioni, ossia circa la metà dei clandestini stimati nel lavoro domestico (cioè colf + badanti). Successo o insuccesso? Chiaramente un flop rispetto a diverse previsioni e un risultato comunque limitato rispetto ai dati di realtà, la platea potenziale, pari ad almeno 600.000 persone.

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. Una grande conquista a costi relativamente ridotti. Non così è stato per le famiglie, per le quali l'unico beneficio consisteva nell'uscire dall'illegalità, dando lavoro a un clandestino ed evitando le possibili sanzioni, dalla conclusione della sanatoria diventate molto più elevate di prima, sino a oltre 40.000 euro di multe e da tre a sei mesi di reclusione.

Come hanno rilevato molti servizi sociali, patronati sindacali e sportelli, tante famiglie, tuttavia, non hanno assegnato al rischio di sanzioni 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.

Sulle famiglie, inoltre, 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. I 500 euro forfettari sono stati un buon deterrente psicologico, prima che economico. Il minimo di 20 ore la settimana per cui il lavoratore doveva essere assunto ha escluso una larga fetta di mercato, quella del lavoro a ore, oggi in crescita. La complessità dell'iter procedurale ha fatto la sua parte. Ma la resistenza maggiore è dovuta al dover assumere e pagare d'ora in poi tutti gli oneri contributivi, rientrando in un contesto di regole, di diritti e di doveri. Infatti, passare dall'impiego irregolare a quello regolare di un'assistente familiare comporta un notevole aggravio dei costi mensili delle famiglie (tra il 30% e il 50% in caso di coabitazione) dovuto agli oneri del contratto nazionale di lavoro in vigore dal 2007. L'attuale offerta di sostegni monetari da parte dello Stato (a partire dall'indennità di accompagnamento) non è per molte famiglie sufficiente al fine di sostenere economicamente il passaggio all'occupazione regolare.

100.000 "nuove" badanti

Se guardiamo all'ambito specifico del lavoro di cura, le circa 100.000 assistenti familiari regolarizzate (il numero che noi stimiamo, al netto delle domande non accolte) portano a riconfigurare questo specifico ambito di assistenza nel nostro Paese.

La tavola 1 stima il cambiamento avvenuto: diminuisce la quota di assistenti familiari irregolarmente presenti sul territorio nazio-

nale, dal 39 al 26%. Aumenta, di contro, la presenza delle assistenti familiari in regola, sia con permesso di soggiorno sia con contratto di lavoro: passano da un terzo a quasi la metà (46%) del totale.

Al tempo stesso, un ulteriore effetto di questa sanatoria è stata la diminuzione del numero complessivo di assistenti familiari occupate, perché diverse famiglie (che stimiamo essere almeno 10.000) hanno deciso di interrompere il rapporto di lavoro pur di non correre il rischio di avere problemi con la giustizia.

È oggi importante valorizzare, non disperdere, l'esperienza dalla sanatoria, sotto due punti di vista. Primo, per le indicazioni che l'analisi dei motivi delle adesioni inferiori alle attese fornisce alla progettazione delle future politiche di welfare. Secondo, per le opportunità che l'effettivo incremento del numero di assistenti familiari irregolari apre da subito a livello locale. Il rischio di disperdere questa esperienza è reale. Quanto accaduto con i provvedimenti una tantum del passato lo mostra chiaramente: i benefici generati in termini di aumento delle badanti regolari si riassorbono nel giro di pochi anni per la dinamica migratoria e l'alto tasso di turnover delle assistenti familiari, soprattutto quelle provenienti dall'Europa dell'Est. Tanto più (ecco il punto della progettualità) se mancheranno investimenti tesi a motivare e qualificare il settore, renderlo meno aleatorio, collegarlo con la rete pubblica dei servizi. Oggi siamo di fronte a un'occasione che non si ripeterà facilmente per "tenere" questa quota di mercato emerso, per valorizzarla. Al fine di non disperdere i risultati raggiunti occorre utilizzare questa sanatoria come un'opportunità per costruire un'alternativa reale e credibile al mercato sommerso, caratterizzato da disinformazione, disorientamento, incertezza dei rapporti di lavoro, scarsa corrispondenza tra domanda e offerta, dinamiche di segregazione domestica. Vediamo, dunque, i principali messaggi che questa sanatoria ci lascia, al fine di dare valore alla recente esperienza.

Messaggi per le politiche

Tra i diversi motivi per cui le adesioni sono state meno del previsto, si è detto, la spesa aggiuntiva richiesta alle famiglie è risultato il principale. Si tratta del tema decisivo dei costi economici della non autosufficienza, che l'esperienza della sanatoria suggerisce di considerare sotto tre aspetti. Primo, è vero che lo Stato già fornisce agli anziani non autosufficienti in media circa 545 euro mensili (la somma di indennità di accompagnamento, deduzioni e detrazioni) per aiutarli a retribuire le assistenti familiari, ma l'importo è inadeguato per quelli con maggiori necessità assistenziali (quindi più spese) e per quelli con minori disponibilità economiche. Secondo, il problema dello scarso sostegno pubblico ai costi della non autosufficienza

TAVOLA 1 Assistenti familiari straniere occupate, prima e dopo la sanatoria, 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
Totale	764.000	100	754.000	100

Fonte: stime Irs e Qualificare.info

esiste da tempo, ma la crisi economica l'ha ora accentuato: ha peggiorato le condizioni di molte famiglie e aumentato quelle che non possono sostenere la spesa richiesta dal contratto regolare. Terzo, lo Stato di fatto agevola la possibilità di remunerare le badanti nel sommerso. Infatti, gran parte delle risorse economiche che stanziava, i 472 euro mensili dell'indennità di accompagnamento, sono forniti senza alcun controllo su come le famiglie li impiegano.

Il sostegno economico ai costi della non autosufficienza deve essere, innanzitutto, una responsabilità dello Stato e l'esperienza di questi anni dimostra che tentativi delle Regioni in questa direzione, attraverso assegni di cura finalizzati all'emersione delle badanti, producono risultati contenuti. Agevolazioni fiscali e trasferimenti monetari per le assistenti familiari non possono che essere, per motivi che non è possibile qui riprendere, innanzitutto interventi di natura nazionale. Si potrebbero intraprendere varie azioni, ma le linee da seguire risultano piuttosto chiare. Da una parte, lo Stato dovrebbe incrementare i sostegni economici agli ultrasessantacinquenni non autosufficienti per sostenere i costi della cura, non in maniera indistinta, bensì concentrando l'aiuto addizionale su chi ha maggiori bisogni assistenziali e su chi dispone di minori possibilità economiche. Dall'altra parte, lo Stato dovrebbe incentivare il ricorso al lavoro privato di cura nel mercato regolare, ad esempio vincolando la possibilità dell'anziano di ricevere un sostegno economico aggiuntivo all'impiego di un'assistente familiare in questa forma.

La sanatoria ha, d'altra parte, spinto l'attenzione sui motivi per cui le badanti sono così diffuse, cioè la scarsa presenza di servizi. Ridotta è l'offerta dei servizi a domicilio, necessari ad affiancare le assistenti familiari riducendone l'onere e svolgendo attività per le quali esse mancano perlopiù di una specifica preparazione, come interventi infermieristici o cura del corpo in condizioni molto deteriorate. I fruitori sono aumentati nel periodo 2000-2007 dal 3,8% al 4,9% degli anziani (indicati convenzionalmente nelle statistiche come coloro con almeno 65 anni), ma la media dell'Europa a 15 è il 10%. Inoltre, nella maggior parte dei casi, l'efficacia degli interventi è limitata dalle poche ore settimanali erogate.

Pure scarsa è l'offerta di strutture residenziali, che possono utilmente sostituire le badanti per le situazioni più gravi. In Italia vive in casa di riposo il 3% degli anziani, la maggior parte ha oltre 80 anni. La percentuale è ferma da un decennio, mentre negli altri Paesi europei aumenta costantemente.¹ Sovente, come noto, le famiglie s'imbattono in lunghe liste d'attesa e altrettanto spesso rinunciano alla struttura perché la retta mensile da pagare è più elevata della remunerazione di una badante.

I due assi di una politica statale per le badanti dovrebbero essere, dunque, un rafforzamento dei sostegni economici e una strategia di sviluppo dei servizi, da realizzare da parte di Regioni e Comuni. Senza entrare nell'attualità in dettaglio, bisogna però ricordare che il primo è oggi totalmente estraneo al dibattito politico, mentre per la seconda si rischia, anzi, di andare in direzione contraria. Al momento in cui scriviamo (inizio ottobre 2009), il Fondo non autosufficienze 2007-2009 non pare destinato a essere rinnovato e il Patto per la salute 2010-2012, architrave delle politiche sanitarie nella legislatura, rischia di risultare penalizzante per i servizi sociosanitari agli anziani, mentre i servizi sociali subiranno i robusti tagli dei finanziamenti ai Comuni.

Messaggi per i servizi

Venendo al livello locale, l'esperienza della sanatoria manda un messaggio molto chiaro: se il problema maggiore è stata l'asimmetria dei benefici proposti per i due soggetti in campo, per non perdere i risultati raggiunti dobbiamo, nel territorio, innanzitutto cercare una maggiore simmetria. Ciò significa che per i lavoratori e per i datori di lavoro occorre mettere in atto interventi dove a ogni possibile onere deve legarsi un beneficio chiaro e apprezzabile. E dove questi benefici si leghino il più possibile tra loro. Facciamo tre esempi.

Primo, la formazione. Che ne è delle assistenti familiari una volta formate? Se non esiste un mercato regolato che le accoglie e le valorizza, la formazione 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.

Secondo, gli "sportelli badanti", oggi in costante crescita. 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: problemi, dissonanze, malintesi 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 che spesso "compensano" l'assenza di sostegni statali e di agevolazioni fiscali significative. Tuttavia, i fruitori reali di questo tipo di assegni, vincolati alla regolare assunzione di un'assistente familiare, sono molti meno di quelli potenziali: in Veneto, per esempio, nel 2007 hanno beneficiato di questo tipo di contributi solo 2.800 famiglie, a fronte di 24.000 beneficiari di assegni di cura tradizionali, cioè senza vincoli di utilizzo.

Cosa ci dicono tutti questi esempi? Che

interventi isolati hanno il fiato molto corto e un impatto ridotto. Perché hanno pochi sbocchi, benefici limitati.

In primo luogo, occorre allora cercare una simmetria maggiore tra costi e benefici: 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.

In secondo luogo, bisogna dare una prospettiva, legare tra loro gli interventi, cercare di fare sistema tra azioni diverse.

La formazione può allora generare albi, o elenchi di assistenti familiari 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.

In assenza di sostegni statali rilevanti, assegni di cura e contributi economici sono andati proliferando a livello regionale e anche locale. Essi incentivano l'emersione innanzitutto se hanno una consistenza economica significativa. Cosa non sempre presente. Ma la possibilità di migliorare il tasso di partecipazione a queste misure dipenderà anche dalla capacità di offrire un insieme coordinato di servizi, oltre che contributi.

I sostegni economici possono allora "orientare" i beneficiari verso chi viene formato e qualificato, verso sportelli e albi. A sua volta, chi viene formato può entrare in un circuito regolato, cui accedono le famiglie interessate ad avere un minimo di garanzie e qualità assistenziali. Anche le famiglie beneficiarie di sostegni economici mirati, come gli assegni di cura, potrebbero essere destinate verso questo "circuito regolato".

Il valore aggiunto che l'ente pubblico può fornire, rispetto al mercato privato, sta proprio qui, nell'offrire interventi diversi: facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta di assistenza, sostegni continuativi nel tempo, garanzie minime di qualità.

Collegare i sostegni della domanda, attraverso servizi di informazione, orientamento e case management, ai sostegni dell'offerta, 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.

Note

1 Il quadro dell'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia è illustrato in Network Non Autosufficienza (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. Rapporto 2009*, Maggioli, Rimini, 2009. Il Rapporto è scaricabile gratuitamente dal sito www.maggioli.it/rna