



*Lo sviluppo dei  
Servizi alla persona  
Ipotesi e prospettive*



*Questo testo è il risultato di un lavoro realizzato da:*

Roberto Ciccimessere - Italia Lavoro S.p.A.

Maurizio Sorcioni – Resp. *Staff Analisi e Studi sul Mercato del Lavoro*, Italia Lavoro S.p.A.

Marco Manieri - *Staff Analisi e Studi sul Mercato del Lavoro*, Italia Lavoro S.p.A.

Alberto Cuevas – Resp. *Banca Dati Documentale*, Italia Lavoro S.p.A

Andrea Fontanesi - *Banca Dati Documentale*, Italia Lavoro S.p.A

## Sommario

Introduzione .....	4
1. Domanda ed offerta di servizi alla persona: contesto sociale e target .....	7
2. I modelli europei di utilizzo dei voucher per i servizi alla persona: i casi di Belgio, Francia e Regno Unito .....	16
2.1 Focus: il flusso dei <i>Cesu préfinancé</i> in Francia .....	19
2.2 Focus: i <i>Childcare Vouchers</i> nel Regno Unito.....	20
3. Il lavoro accessorio in Italia .....	22
4. Le proposte di voucher universale per i servizi alla persona .....	27
4.1 La natura giuridica del voucher universale e il raccordo con le prestazioni occasionali di tipo accessorio .....	29
4.2 I servizi alla persona.....	30
4.3 Gli attori della filiera dei servizi alla persona .....	30
4.4 I vantaggi fiscali e contributivi e gli altri incentivi .....	29
4.5 Copertura finanziaria del sistema dei voucher per i servizi alla persona .....	30
4.6 Certificazione delle competenze, accreditamento e valutazione della qualità dei servizi ..	32
4.7 Il flusso dei servizi alla persona erogati attraverso il voucher universale .....	32
Appendice.....	34
Schede di <i>benchmarking</i> .....	38

## Introduzione

Il tema dei servizi alla persona, negli ultimi dieci anni, è entrato prepotentemente nelle agende dei governi europei. L'invecchiamento progressivo della popolazione, la crescita dell'occupazione femminile ed i costi gravosi sostenuti dalle famiglie per l'assistenza, soprattutto in una fase di crisi economica acuta come quella manifestatasi nell'ultimo anno, hanno reso il tema uno dei più spinosi ed urgenti nel panorama delle politiche sociali ed occupazionali. In Italia, che sconta un grave ritardo rispetto ad altri grandi paesi partner sul piano delle politiche che aiutino le famiglie, soprattutto quelle più penalizzate, a sostenere il carico della spesa per assistenza, la questione sta assumendo un peso ed una rilevanza del tutto particolari.

Per avere un'idea di quanto pesi il tema dei servizi alla persona nell'economia familiare del nostro paese, alcuni dati possono aiutare. Secondo una recente indagine del Censis<sup>1</sup> in Italia, i collaboratori domestici, tassello fondamentale dell'articolazione del nostro sistema di welfare e un elemento insostituibile della gestione familiare, sarebbero circa 1 milione 485 mila di cui il 71,6% di origine immigrata. La maggioranza (il 58,1%) lavora per una sola famiglia, il 41,9% è «pluricommittente», trovando impiego in media presso 3,2 famiglie, lavorando in media 35 ore alla settimana e guadagnano circa 930 euro netti al mese.

Tra il 2001 e il 2008 il loro numero è aumentato di oltre 400 mila unità, registrando una crescita del 37%. E sono ormai 2 milioni 451 mila le famiglie che ricorrono a un collaboratore domestico o all'assistenza per un anziano o un disabile, ovvero il 10,5% delle famiglie italiane.

Il 35,6% dei collaboratori vive stabilmente presso la famiglia per cui lavora, dove si occupa dell'organizzazione della vita quotidiana a 360 gradi: la gran parte (l'82,9%) si dedica alla pulizia della casa, il 54,3% prepara i pasti a pranzo e a cena, il 42,7% si occupa della spesa alimentare per la famiglia, il 49,5% accudisce gli anziani, il 32,4% assiste una persona non autosufficiente, il 28,8% fornisce specifica assistenza medica ad uno o più membri della famiglia. Più di un terzo (il 36,6%) dichiara, inoltre, che il proprio lavoro consiste anche nel fare compagnia a un membro della famiglia, a conferma del fatto che questi servizi di *micro welfare* personale non si esauriscono nella dimensione esclusivamente professionale.

I dati illustrati, seppur sommariamente, mettono in evidenza la dimensione economica del fenomeno, considerando che un salario medio è di 930 euro netti mensili, il volume delle risorse destinate dalle famiglie ai servizi alla persona supera i 15 miliardi di euro e che la spesa media familiare annuale raggiunge i 6 mila euro. Tutto ciò considerando solo i costi al netto dei contributi previdenziali, ma come è noto gran parte dei servizi alla persona viene oggi svolta "in nero".

Si tratta dunque di un comparto di vitale importanza sia per la dimensione occupazionale sia per l'impegno gravosissimo sostenuto dai nuclei familiari. E, come è noto, il welfare italiano è avaro verso le famiglie. E non solo per le risorse destinate alla spesa sociale, che rappresentano il 26,4% del PIL a fronte di una media europea del 27,1%. I ritardi, infatti, non sono solo di origine quantitativa ma qualitativa. Come ricorda l'*Osservatorio Nazionale sulla famiglia*, nel nostro modello di welfare è l'individuo il destinatario unico dei diversi interventi di assistenza sociale, mentre il peso che hanno le misure a favore della famiglia è del tutto marginale. In termini percentuali, infatti, solo il 4,4% della spesa sociale è destinata alle famiglie ed alla cura dell'infanzia a fronte dell'8% della media europea. E lo squilibrio si aggrava se si considerano altre voci di spesa come la disabilità, la casa e l'esclusione sociale, ambiti questi che si intrecciano sistematicamente con le esigenze primarie ed i problemi di moltissime famiglie

---

<sup>1</sup> Fondazione Censis, Agosto 2009

italiane e per i quali il nostro Paese investe circa il 6,2% della spesa sociale, contro l'11,4% della media europea.

Gli effetti di tali squilibri, ai quali si aggiunge un sistema fiscale che penalizza i nuclei familiari più numerosi, sono molti e tutti negativi a cominciare dalle criticità che investono l'occupazione femminile, tra le più basse d'Europa. Fortemente penalizzata proprio dalla mancanza di servizi per la conciliazione tra attività accuditive e impegni professionali, la bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro si accompagna ad una ridotta natalità che fa dell'Italia uno dei paesi più vecchi dell'Unione Europea.

Alle minori fonti di reddito si aggiunge, quindi, il carico dovuto alle spese per i servizi di cura, che gravano oggi in larga misura proprio sulle famiglie, costrette a riservare quote crescenti del proprio reddito per poter garantire assistenza alla terza età ed all'infanzia. Assistenza che viene spesso garantita attraverso forme di lavoro irregolare cui è associata, altrettanto frequentemente, una bassa qualità delle prestazioni.

E' ormai evidente che il modello italiano di prestazioni, che assegna alla famiglia un ruolo di ammortizzatore sociale di fatto, non è più sostenibile e sta contribuendo a destrutturare l'istituzione familiare, la sua capacità di investimento sociale ed espone, in modo crescente, numerose famiglie ai rischi di impoverimento. La spesa per servizi alla persona rappresenta, infatti, un costo non voluttuario ma essenzialmente ineludibile, che grava soprattutto sulle famiglie più povere ed è collegato anche alla capacità di generare reddito, soprattutto da parte della componente femminile dei nuclei familiari, per la quale la disponibilità di servizi alla persona è condizione indispensabile per svolgere una attività lavorativa continuativa (si pensi alle famiglie con bambini ed anziani in un unico nucleo).

Per questa ragione è assolutamente essenziale intervenire.

Gli esempi più interessanti provengono da Francia, Belgio e Regno Unito<sup>2</sup> dove sono state sperimentati con successo programmi centrati sull'uso dei "buoni lavoro", mentre esperienze di sviluppo del comparto dei servizi alla persona si registrano anche in Danimarca e Svezia dove, tuttavia, le forme del lavoro accessorio sono assenti.

Le esperienze relative ai "buoni-lavoro" per lo sviluppo dei servizi alla persona fanno dunque riferimento ai programmi realizzati in Belgio e Francia, cui si aggiunge la particolare funzionalità del *voucher* britannico rivolto esclusivamente al soddisfacimento della domanda di servizi per l'infanzia.

L'esperienza più significativa e più estesa è quella francese del *chèque emploi service universel* (CESU) ossia un assegno che gli utilizzatori possono ritirare presso istituti di credito autorizzati e che comprende anche il *volet sociale*, con cui il privato versa i contributi ai lavoratori. Prevede il coinvolgimento di istituti bancari accreditati dallo Stato ad emettere i buoni, degli utilizzatori che remunerano i lavoratori che prestano loro servizi e di eventuali strutture, mandatarie o prestatarie, che offrono il servizio. Il CESU può essere finanziato totalmente o parzialmente da una pluralità di attori (imprese private, casse mutue o previdenziali, organismi sociali, collettività territoriali) a vantaggio dei loro dipendenti o associati. E' l'aspetto più innovativo del sistema francese perché, anche grazie alle robuste deduzioni fiscali che rendono conveniente per l'impresa l'uso dei buoni-lavoro, (analoga ai buoni-pasto) si amplia il numero di soggetti che partecipano al finanziamento dei servizi alla persona, si risponde all'esigenza dei lavoratori di conciliare le loro attività professionali con le cure familiari e si fornisce anche uno strumento di fidelizzazione del personale. Il governo di questo complesso sistema di servizi è affidato, in Francia, all'Agenzia nazionale servizi alla persona (ANSP).

---

<sup>2</sup> Si veda a tal proposito il capitolo 2 del presente lavoro.

In Belgio i buoni-lavoro possono essere utilizzati esclusivamente per servizi svolti presso il domicilio dell'utilizzatore (lavori domestici, stiratura, cucitura occasionale, preparazione di pasti) o al di fuori (spesa, trasporto accompagnato di persone a mobilità ridotta) entro un limite massimo annuale di 750 voucher per utilizzatore (aumentato a 2.000 per utilizzatori disabili, che abbiano a carico un minore disabile, anziani che beneficiano di aiuto sociale, famiglie monoparentali con almeno un minore a carico). Il sistema belga si basa sull'interrelazione tra cinque categorie di attori: la società che emette i buoni-lavoro, scelta con gara; gli utilizzatori; gli organismi accreditati dal Ministero del lavoro (agenzie locali per l'impiego, agenzie di somministrazione, imprese commerciali private, società di reinserimento, associazioni senza scopo di lucro, comuni, centri pubblici di azione sociale, persone fisiche in quanto datori di lavoro indipendenti) che sono i datori di lavoro; i lavoratori *che operano nei servizi alla persona*; lo Stato federale che cofinanzia i buoni-lavoro. Come per il lavoro somministrato, si realizza un regime di lavoro di subordinazione con un'agenzia autorizzata regolamentato da un contratto di lavoro.

Nel Regno Unito, come si è detto il sistema dei buoni, è limitato ai servizi per l'infanzia. Una volta introdotto in azienda il piano dei *childcare voucher*, i dipendenti che ne hanno i requisiti possono decidere di aderirvi. Nella gran parte dei casi, i datori di lavoro gestiscono il programma attraverso un "contributo salariale", ossia un accordo scritto che va a ridurre, per il periodo scelto o fino a che il bambino arriva all'età limite prevista dalla legge, il salario del dipendente, per una somma pari a quella che viene versata in voucher. Sulla somma ricevuta in voucher, il dipendente non paga né tasse né trattenute previdenziali, mentre il datore di lavoro risparmia i versamenti previdenziali. In questo caso però raramente i datori di lavoro decidono di offrire ai dipendenti i voucher addossandosene il costo, diversamente dalla logica applicativa del CESU francese, per il quale la possibilità di un finanziamento totale o parziale rappresenta una opzione scelta dalle imprese con maggiore frequenza.

Si tratta, quindi, di esperienze di grande interesse, trasferibili – *mutatis mutandis* - anche nel nostro paese, ma che richiedono un altrettanto imponente sistema di sgravi fiscali per gli utilizzatori. L'applicabilità di tali modelli implica un irrobustimento delle politiche nazionali di sostegno alle famiglie per anziani e bambini, anche se, come dimostrano le esperienze europee, lo sviluppo di nuova e più qualificata occupazione nel settore dei servizi alla persona come avvenuto in Francia, potrebbe rendere i costi per lo Stato decisamente accettabili e sostenibili. Per tale ragione, la predisposizione di strumenti innovativi come il *lavoro accessorio*, declinato opportunamente in *voucher* per i servizi alla persona, potrebbe rappresentare un'opportunità non solo per le famiglie - che verrebbero in questo modo ad acquisire una nuova e più efficace centralità, un ruolo *attivo* nella scelta delle modalità attraverso cui soddisfare la propria domanda di servizi, grazie alla dotazione di uno strumento flessibile e immediatamente utilizzabile - ma anche l'intero sistema sarebbe spinto a ridefinire e riqualificare l'offerta di servizi, facendo emergere e dunque tracciando rapporti di lavoro "sommersi".

## 1. Domanda ed offerta di servizi alla persona: contesto sociale e target

Come accennato all'inizio del presente lavoro, i servizi alla persona, come risposta a bisogni primari di conciliazione o di assistenza, non sono una esigenza voluttuaria ma essenziale. In larghissima misura si tratta di spese incompressibili per una "famiglia". Il termine famiglia in questo caso va inteso non tanto come nucleo amministrativo ma nella sua accezione sociale. L'assistenza ai bambini ed anziani, ad esempio, può coinvolgere più nuclei familiari dal punto di vista amministrativo ma interessa l'intero tessuto relazionale dell'istituzione familiare. E' dunque essenziale richiamare alcuni elementi di contesto per comprendere priorità e per descrivere la domanda e l'offerta di servizi alla persona. Un primo richiamo va alle risorse destinate alla spesa sociale, che rappresentano il 26,4% del PIL a fronte di una media europea del 27,1%. Sebbene il volume sia inferiore gli squilibri sono principalmente di natura qualitativa.

Ad esempio, per il sistema di protezione sociale *tout court* l'Italia assegna l'1,2% del Pil (cfr. tab. 1), equivalente a €248,3 per abitante. Tra i Paesi considerati, si tratta del dato più esiguo ben al disotto dei 537 euro del valore medio dell'UE 15 e decisamente lontano dai quasi 800 euro della Germania e dei ca. 650 euro della Francia, senza considerare Danimarca e Svezia; solo la Spagna si attesta su una spesa media per abitante più bassa.

Scomponendo tale macro-voce in particolari capitoli di finanziamento, quali quelli relativi ad esempio al sostegno alle famiglie per figli e anziani – categorie, queste, interessate da modelli di servizi alla persona centrati sui c.d. *voucher* o su quello che nel nostro ordinamento è definito *lavoro accessorio* – le criticità appaiono ancora più stringenti. Nel caso degli assegni familiari per figli, il nostro Paese negli ultimi tre anni considerati ha visto un lieve ma costante decremento della spesa media per abitante (tab. 2). Osservando l'incidenza percentuale sul Pil, la quota complessivamente assegnata non ha subito variazioni, attestandosi su 0,4 punti percentuali. Tuttavia, la media in euro è decisamente calata da €95,3 (dato del 2004) a €83 (2006). Si tratta di cifre lontane dai ca. €300 della UE 15, nonché dai €380 del Belgio, €544 della Germania, €433 della Francia.

Analogo quadro emerge osservando i dati relativi alla spesa per l'assistenza giornaliera agli anziani<sup>3</sup>. Nonostante un lieve aumento in tre anni, la media pro capite dell'Italia è pari a €5,4 e dunque ancora esigua se confrontata con i 32 euro della UE 15 (tab. 3). In questo specifico caso, tuttavia, anche paesi come la Francia o la Germania (rispettivamente €6,8 e €0,1 per abitante) segnano un arretramento se analizzati secondo una chiave comparativa. Si tratta probabilmente, per questi Paesi, di un capitolo di spesa che trova adeguata copertura mediante altri strumenti formalmente non riconducibili a quella che l'Eurostat definisce letteralmente "assistenza per la realizzazione di compiti quotidiani" degli anziani.

In Italia la sostenibilità, la crescita e la qualificazione dei servizi alla persona è indubbiamente dei fattori chiave per lo sviluppo e la coesione sociale del paese. L'occupazione femminile, la qualità dell'assistenza alle famiglie, la qualità della vita nella terza età e nell'infanzia, la conciliazione tra tempi di lavoro e famiglia, dipendono in larga misura e dipenderanno sempre di più in futuro dalla capacità del comparto dei servizi alla persona di garantire risposte sostenibili per la gran parte della società italiana. Un comparto che è destinato a crescere in ogni caso, ma che potrebbe continuare a mantenersi in bilico tra una prospettiva di forte aumento della domanda e una progressiva precipitazione nel sommerso.

---

<sup>3</sup> Per questa particolare voce di spesa l'Eurostat parla di "*Assistance in carrying daily tasks*", letteralmente "Assistenza nella realizzazione di compiti quotidiani".

**Tab. 1 - Spesa per il sistema di protezione sociale in percentuale sul PIL e media euro per abitante – 2004/2006**

Paesi	2004		2005		2006	
	V.% sul PIL	€per abitante	V.% sul PIL	€per abitante	V.% sul PIL	€per abitante
BE	2,1	528,7	2,0	530,6	2,0	535,0
DE	3,3	826,2	3,3	835,1	3,1	795,5
DK	3,9	1328,3	3,8	1334,2	3,7	1353,0
ES	1,1	191,0	1,2	211,5	1,2	212,4
FR	2,5	621,3	2,5	636,5	2,5	648,5
<b>IT</b>	<b>1,1</b>	<b>243,0</b>	<b>1,1</b>	<b>236,8</b>	<b>1,2</b>	<b>248,3</b>
SE	2,9	878,1	2,9	880,5	2,9	933,4
UK	1,7	470,7	1,6	443,8	1,6	449,1
<b>EU15</b>	<b>2,2</b>	<b>534,7</b>	<b>2,2</b>	<b>535,8</b>	<b>2,1</b>	<b>537,0</b>

Fonte: Eurostat – 2008

**Tab. 2 - Spesa assegni familiari per figli in percentuale sul PIL e media euro per abitante – 2004/2006**

Paesi	2004		2005		2006	
	V.% sul PIL	€per abitante	V.% sul PIL	€per abitante	V.% sul PIL	€per abitante
BE	1,5	387,1	1,5	384,5	1,5	384,9
DE	2,2	550,6	2,3	582,5	2,1	544,8
DK	1,0	343,0	1,0	340,5	0,9	336,4
ES	0,2	40,2	0,2	40,5	0,2	40,8
FR	1,6	405,8	1,7	419,5	1,7	433,6
<b>IT</b>	<b>0,4</b>	<b>95,3</b>	<b>0,4</b>	<b>86,9</b>	<b>0,4</b>	<b>83,0</b>
SE	0,8	238,7	0,8	237,3	0,8	258,0
UK	1,2	324,4	1,1	301,1	1,1	299,8
<b>EU15</b>	<b>1,3</b>	<b>311,2</b>	<b>1,3</b>	<b>313,8</b>	<b>1,2</b>	<b>306,1</b>

Fonte: Eurostat - 2008

**Tab. 3 - Spesa per assistenza giornaliera agli anziani (media euro per abitante) – 2004/2006**

Paesi	2004	2005	2006
BE	10,5	11,0	13,0
DE	0,1	0,1	0,1
DK	561,4	568,1	587,1
ES	18,1	19,7	19,3
FR	8,1	7,3	6,8
<b>IT</b>	<b>4,5</b>	<b>4,5</b>	<b>5,4</b>
SE	201,4	208,5	228,0
UK	68,9	67,7	69,8
<b>EU15</b>	<b>30,6</b>	<b>30,7</b>	<b>32,0</b>

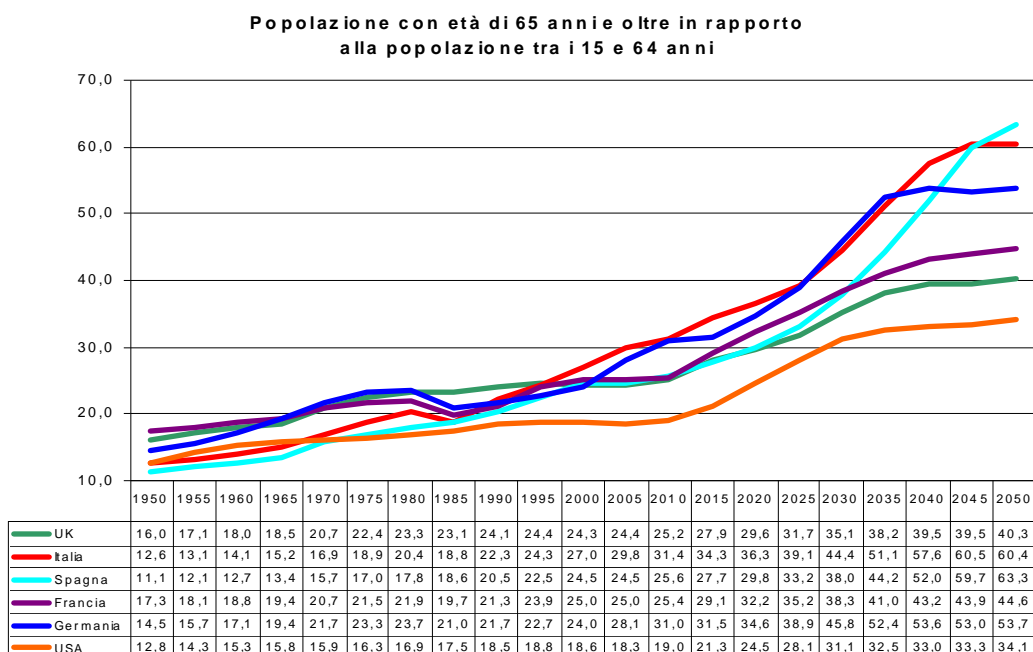
Fonte: Eurostat – 2008

L'Italia è un paese che invecchia rapidamente - a causa della bassa natalità e del prolungamento della speranza di vita - e il tasso di dipendenza degli anziani è destinato a crescere ancora negli anni (fig. 1), facendo registrare livelli maggiori rispetto al quelli dei grandi paesi europei, con la sola esclusione della Spagna, come indicano le previsioni ONU fino al 2050.



Questo fenomeno è destinato a produrre crisi di sostenibilità nel sistema di previdenza pubblico e indisponibilità cronica di forza lavoro, solo in parte compensata dai flussi migratori. Impone, inoltre, la necessità di aumentare i tassi di partecipazione nelle fasce d'età superiori e un impegno sanitario e sociale di dimensioni mai conosciute per sostenere la qualità della vita e della salute della popolazione più anziana.

**Fig. 1 – Tasso di dipendenza degli anziani (1950-2050)**



Fonte: United Nation – World Population Prospects

La popolazione di 76 anni e oltre, quella maggiormente bisognosa di servizi di cura, raddoppierà nei prossimi 40 anni passando da circa 5 milioni a oltre 10 (fig. 2). Nel complesso la popolazione con oltre 64 anni crescerà dal 2010 al 2050 di 8 milioni di unità passando da circa 12 milioni a 18 milioni.

Nel contempo le persone in età lavorativa diminuiranno, nello stesso lasso di tempo, di circa 8 milioni di unità e quelle al di sotto dei 15 anni di ulteriori 2 milioni di unità

Gli anziani non autosufficienti secondo una recente indagine Censis<sup>4</sup>, passeranno dai 2,7 milioni del 2010 ad oltre 3,6 milioni nel 2025, con una crescita del 30,7%, e con aumenti consistenti in tutte le circoscrizioni territoriali, in particolare nel Mezzogiorno (35,4%) e nel Nord-Est (31,2%) (fig. 3).

Questi dati non lasciano dubbi sulla crescita della domanda di assistenza agli anziani e quindi di servizi alla persona.

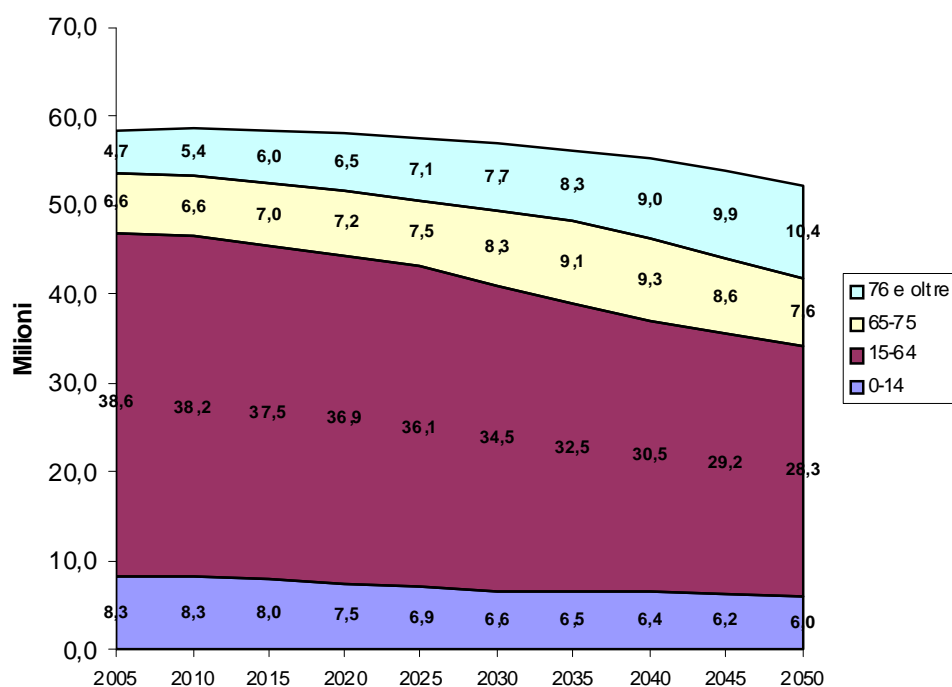
Attualmente solo 250 mila anziani, di cui intorno a un terzo non autosufficienti, sono ospitati in strutture di servizio dedicate, con forti differenze regionali, mentre per la gran parte del carico sociale prodotto dalla non autosufficienza grava direttamente sulle famiglie con enormi impatti sulla tenuta sociale ed economica della famiglia, soprattutto nelle fasce di reddito più basse che vivono nella grandi aree urbar

<sup>4</sup> Fondazione Censis, *Note e commenti*, 2008

Una indagine Eurobarometro mostra, ad esempio, come gli italiani (il 53%), superati solo da greci (71%) e portoghesi (53%), siano tra i più convinti, in Europa, che le strutture residenziali per non autosufficienti offrano standard di servizio insufficienti.

Attualmente, sempre secondo il Censis, solo il 7% degli italiani, in caso di insorgenza di non autosufficienza in un proprio genitore sarebbe disponibile a trasferirlo in una struttura residenziale, ma il 30% ritiene che dovrebbe esserci un'offerta pubblica e privata di assistenza domiciliare modulata sulle esigenze delle famiglie, confermando una domanda di assistenza e di servizi alla persona elevatissima.

**Fig. 2 – Popolazione italiana per fasce d'età (2005-2050)**



Fonte: Istat

Specularmente al tema della terza età c'è quello della maternità e dell'infanzia. Il tasso di fertilità femminile in Italia è tra i più bassi d'Europa (fig. 4) ed è destinato a mantenersi tale, anche rispetto alle due diverse stime dell'Eurostat e dell'Istat, senza un significativo aumento dei servizi alla maternità (dalla conciliazione, ai servizi per l'infanzia, dalle politiche fiscali di sostegno alla famiglia, a quelle sulle abitazioni nelle grandi aree urbane).

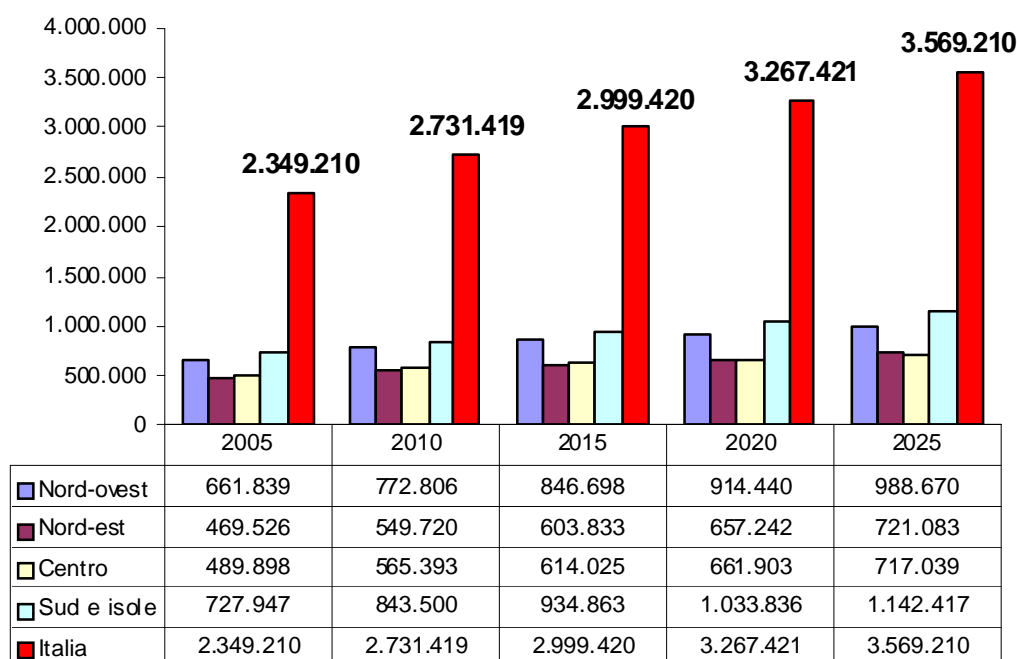
Anche se l'efficacia degli interventi pubblici nei confronti della decisione di procreare è modesta e la relazione tra fertilità e tassi di partecipazione delle donne al mercato del lavoro è controversa, il grafico successivo mostra almeno una indiscutibile correlazione fra le robuste politiche francesi a sostegno dei servizi di *child care* e il mantenimento di un tasso di fertilità fra i più alti dell'Europa.

Del resto, secondo il Censis<sup>5</sup>, alle famiglie è destinata una spesa sociale pari appena all'1% del Pil e il 59% degli italiani ritiene che oggi non si fanno figli perché i redditi familiari sono troppo bassi.

<sup>5</sup> Fondazione Censis, *Il sociale non presidiato. Un mese di Sociale*, 2008.

Incidono ovviamente anche fattori culturali che tuttavia appaiono correlati alla assenza di un sistema maturo di servizi per la persona. Sempre secondo il Censis, se il 27% degli italiani adulti sottolinea che si è troppo presi da se stessi, oltre il 24% indica come causa della bassa natalità l'assenza di servizi di supporto alle famiglie, il 23% indica che si lavora troppo e non c'è tempo per pensare ad altro, mentre il 18% segnala la paura associata alla responsabilità di educare e crescere i figli.

**Fig. 3 – Anziani non autosufficienti (2005-2025)**



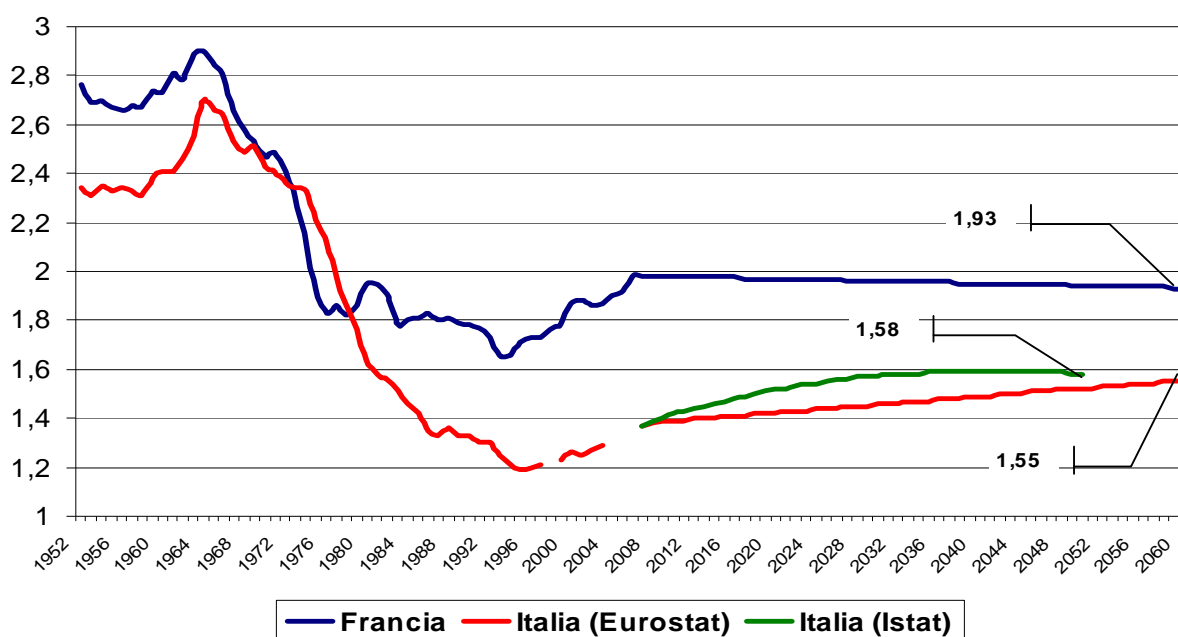
Fonte: elaborazioni Censis su dati Istat

Inoltre la carenza di servizi alla persona e l'assenza di una efficace politica della famiglia incide significativamente sull'occupabilità soprattutto femminile. Rispetto alle donne europee, ad esempio, le italiane sono molto meno convinte che una donna che lavora possa stabilire una relazione adeguata con i propri figli (lo pensa il 16% delle italiane rispetto a un dato medio europeo del 32%).

Del resto la maternità sembrerebbe ancora una barriera all'accesso e al mantenimento del lavoro:

- un quinto delle donne lascia il lavoro alla nascita del figlio. Sono infatti occupate l'84,6% delle single, il 76,5% delle donne in coppia senza figli, il 55,1% di quelle in coppia con un figlio ed il 37,4% con più figli;
- 3 milioni di donne fino a 64 anni non cercano lavoro per problemi legati alla maternità o al lavoro di cura;
- 564 mila donne cercherebbero lavoro se avessero supporti dai servizi sociali;
- 159 mila donne sarebbero disposte a passare da part-time a full time alle stesse condizioni
- la flessibilità in entrata e in uscita è ancora usata poco: solo il 32% lavoratrici la usa, (il 53,4% nella PA);
- il part time è in crescita ma è ancora al di sotto della media europea (25,5% in Italia contro il 36,1% dell'Europa a 15).

**Fig. 4 – Tasso di fertilità in Francia e Italia (1952-2060)**



Fonte: Eurostat e Istat

Gli effetti di un contesto socio professionale così critico si riverberano inevitabilmente sulla qualità della vita nell'infanzia e paradossalmente amplificano il già forte disagio derivante dalla presenza, nel sistema familiare, di anziani non autosufficienti, che limitano inevitabilmente gli spazi di cura e di assistenza ai minori. L'assenza di servizi è nota. I bambini tra uno e due anni con madre che lavora affidati ai nonni sono il 52,3%. Il 14,3% è ospitato in asili nido privati, il 13,5% in asili nido pubblici ed il 9,2% è seguito da una baby sitter. Il restante 14%, circa, è seguito con molta discontinuità da figure diverse, spesso in modo molto precario. Tra le madri, che non si avvalgono di un asilo nido, il 28,3% avrebbe voluto usufruirne, ma non ha potuto. Non si ricorrere a un asilo nido nel 22% dei casi perché non ci sono strutture o perché sono troppo distanti, nel 19,5% perché non si è trovato posto, il 28,5% per il costo troppo elevato ed il 16,3% per la rigidità offerta (orari e modalità organizzative).

Vi è poi il grave disagio per i nuclei familiari in cui sono presenti disabili (non necessariamente anziani) pari a circa il 10% del totale. L'80% non è assistito da servizi pubblici a domicilio ed il 60% non è assistito né da servizi pubblici né da servizi privati. Si stima che in Italia vi siano circa 2 milioni 824 mila disabili, di cui 960 mila uomini e 1 milione 864 mila donne. Il numero di disabili (di 6 anni o più) che vive in famiglia è di circa 2 milioni 615 mila unità, pari al 4,85% della popolazione. Di questi il 33% (894 mila persone, il 3,4% della popolazione) è rappresentato dal sesso maschile e il restante 67% (1 milione 721 mila, il 6,2% della popolazione) da quello femminile. La disabilità riguarda prevalentemente le persone di 60 anni e più: risulta disabile il 17% degli ultrasessantenni (2 milioni 57 mila individui) e il 37,7% delle persone di 75 anni e più. I disabili di età inferiore ai 60 anni sono 620 mila, in particolare 188 mila hanno fino a 14 anni.

Esiste, dunque, un fabbisogno potenziale enorme di servizi alla persona, cui tuttavia corrisponde un'offerta estremamente precaria (soprattutto verso l'infanzia e la terza età), in cui sono quasi del tutto assenti le strutture e i servizi sia pubblici che privati. Del resto la forte presenza di lavoro irregolare rende difficilmente competitive le strutture private ed eccessivamente costose, soprattutto per le famiglie a basso reddito, quelle pubbliche. La forte presenza di lavoro irregolare ovviamente inibisce la qualità delle prestazioni, rese spesso da personale precario e discontinuo senza alcuna formazione di base. La domanda è comunque molto rilevante.

Secondo i dati dell' ISFOL del 2008 le professioni legate ai servizi alla persona e alla ristorazione sono, infatti, in grande crescita (tab. 4). Ma se si osservano le cifre riportate nel prospetto si nota come siano proprio le professioni relative al comparto dei servizi alla persona quelle con i maggiori tassi di crescita e dove i tassi di irregolarità stimati dall'ISTAT raggiungono punte di oltre il 40%, una quota decisamente maggiore di quella per le professioni della ristorazione e del commercio.

**Tab. 4 - Le professioni emergenti nell' indagine ISFOL. Valori assoluti e percentuali**

PROFESSIONI	VALORE ASSOLUTO		QUOTA		VARIAZIONE 2003 - 2008		
	2003	2008	2003	2008	VALORI ASSOLUTI	QUOTE	VAR.
<b>Collaboratori domestici ed assimilati</b>	762.332	968.609	3,14	3,77	206.276	14,32	27,1
<b>Personale di compagnia e personale qualificato di servizio alle famiglie</b>	21.785	27.454	0,09	0,11	5.669	0,39	26
<b>Personale non qualificato addetto alla custodia di edifici, di impianti e di attrezzature</b>	131.663	164.318	0,54	0,64	32.655	2,27	24,8
<b>Altri addetti non qualificati a servizi di pulizia nelle abitazioni</b>	90.070	112.024	0,37	0,44	21.955	1,52	24,4
<b>Addetti alla sorveglianza di bambini e assimilati</b>	82.449	102.217	0,34	0,4	19.769	1,37	24
<b>Altri addetti a servizi di pulizia, igienici, di lavanderia e assimilati</b>	40.307	47.671	0,17	0,19	7.364	0,51	18,3
<b>Camerieri e assimilati</b>	210.186	248.031	0,87	0,96	37.845	2,63	18
<b>Addetti all'accogliimento, portieri e assimilati</b>	15.465	18.244	0,06	0,07	2.779	0,19	18
<b>Esercenti ed addetti alla gestione nei servizi alberghieri e assimilati</b>	54.853	64.674	0,23	0,25	9.821	0,68	17,9
<b>Esercenti ed altri addetti alla preparazione di cibi in alberghi, ristoranti, fastfood e assimilati.</b>	165.438	194.419	0,68	0,76	28.980	2,01	17,5

Fonte: ISFOL, *Previsioni occupazionali ed evoluzione tecnologica e organizzativa*.

Se si considerano solo i collaboratori domestici, il personale di compagnia, gli addetti ai servizi di pulizia nelle abitazioni e gli addetti alla sorveglianza dei bambini, si passa dai 957 mila lavoratori del 2003 a 1 milione 217 mila del 2008, con una crescita del 27%. Tenendo conto del tasso d'irregolarità, i lavoratori addetti ai servizi alla persona si avvicinano a 1,7 milioni.

Sebbene non sia possibile fornire una stima esaustiva sull'impatto del lavoro irregolare nei servizi alla persona e soprattutto nell' ambito domestico, alcuni dati ISTAT possono contribuire e delineare la dimensione.

La tabella che segue (tab. 5) mostra l'incidenza del lavoro irregolare nei servizi: come si evince dai dati ,su 2,9 milioni di unità di lavoro irregolare ben 2,3 milioni sono nel terziario. Scomponendo ulteriormente si osserva che nei servizi domestici e convivenze le unità di lavoro non regolati ammontano a oltre 445,2unità di lavoro irregolare , coinvolgendo 813,4mila lavoratori per un totale di 1612 posizioni lavorative, cui si aggiungono le oltre 106 mila unita di lavoro irregolare negli a Altri servizi pubblici, sociali e personali.

E' quindi del tutto evidente quanto costa alla collettività un settore dei servizi alla persona così esposto ai rischi di lavoro irregolare sia dal punto di vista del mancato contributo previdenziale e

fiscale sia per quanto riguarda l'affidabilità e la qualità dei servizi, sia infine per quanto attiene allo sviluppo professionale dei lavoratori e la tutela dei loro diritti.

L'irregolarità diffusa ha effetti rilevanti generando una sorta di circolo vizioso: il sommerso sottrae risorse al welfare, affidando alle famiglie il peso dell'assistenza. Ma le spese per l'assistenza incidono ormai significativamente sul reddito, spingendo le famiglie soprattutto quelle meno abbienti a ricorrere al lavoro irregolare. L'incomprimibilità della spesa per assistenza e cura è un onere pesantissimo per milioni di famiglie.

**Tab. 5 - Unità di lavoro irregolare nei servizi Valori assoluti per ULA, occupati e posizioni lavorative - 2005**

<b>ATTIVITA' ECONOMICHE</b>	<b>Unità di lavoro totali non regolari 2005</b>	<b>Occupati totali non regolari 2005</b>	<b>Posizioni totali non regolari 2005</b>
Servizi	<b>2.255,6</b>	<b>1.828,2</b>	<b>4.720,9</b>
Commercio, riparazioni, alberghi e ristoranti, trasporti e comunicazioni	1.244,7	442,4	2.479,3
Commercio all'ingrosso, al dettaglio e riparazioni	255,7	264,8	264,8
Alberghi e pubblici esercizi	521,9	105,6	1.151,5
Trasporti e comunicazioni	467,1	72,0	1.063,0
Intermediazione monetaria e finanziaria; attività immobiliari ed imprenditoriali	321,0	326,9	382,6
Intermediazione monetaria e finanziaria	21,2	22,3	22,3
Attività immobiliari, noleggio, attività professionali ed imprenditoriali	299,8	304,6	360,3
Altre attività di servizi	689,9	1.058,9	1.859,0
Pubblica amministrazione e difesa; assicurazione sociale obbligatoria	-	-	-
Istruzione	95,2	95,3	95,3
Sanità e altri servizi sociali	43,2	43,3	44,3
Altri servizi pubblici, sociali e personali	106,3	106,9	106,9
Servizi domestici presso famiglie e convivenze	445,2	813,4	1.612,5
<b>Totale Industria e servizi</b>	<b>2.951,3</b>	<b>2.538,8</b>	<b>5.544,0</b>

Fonte: ISTAT 2008

Va ricordato che, secondo l'ISTAT, dei 23 milioni di famiglie (di cui circa 9 milioni composte da coppie con figli e 5,5 milioni formate da nuclei con quattro o più componenti), arriva a fine mese con molta difficoltà circa il 15,4% del totale. Ma l'area del disagio è ben più ampia se si considera che circa un terzo delle famiglie italiane (32%) non sarebbe in grado di sostenere una spesa imprevista di 700 euro, percentuale che sale al 46% nel Mezzogiorno e raggiunge il 41% nei nuclei in cui c'è un solo percettore di reddito.

Se consideriamo la linea di povertà indicata dall'ISTAT per il 2008 pari a circa 999 euro mensili sono oltre 2,7 milioni quelle famiglie che si collocano al disotto di tale livello e sono quindi considerate povere. L'assistenza ad un anziano e la cura dei bambini in questo caso non solo è estremamente onerosa, ma inibisce anche l'occupabilità dei membri del nucleo familiare.

**Tab. 6 – Indicatori di povertà relativa per ripartizione geografica - 2007/2008 (migliaia di unità e valori percentuali)**

	Nord		Centro		Mezzogiorno		Italia	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
<b>Migliaia di unità</b>								
famiglie povere	631	572	297	317	1.725	1.847	2.653	2.737
famiglie residenti	11.532	11.716	4.670	4.771	7.679	7.771	23.881	24.258
persone povere	1.563	1.592	827	945	5.152	5.541	7.542	8.078
persone residenti	26.648	26.919	11.421	11.601	20.688	20.740	58.757	59.261
<b>Incidenza* della povertà (%)</b>								
famiglie	5,5	4,9	6,4	6,7	22,5	23,8	11,1	11,3
persone	5,9	5,9	7,2	8,1	24,9	26,7	12,8	13,6
<b>Intensità* della povertà (%)</b>								
famiglie	19,2	18,0	17,1	19,6	21,6	23,0	20,5	21,5

Fonte: Istat

Il tema dello sviluppo dei servizi alla persona, comunque, interessa tutti i grandi paesi europei e non sono mancate in Europa le sperimentazioni misure e programmi dedicati a rendere meno onerosi per le famiglie i servizi di conciliazione e di cura sfruttando le potenzialità di numerosi strumenti: dal lavoro accessorio alle diverse forme di incentivazione “ fiscale” per chi sostiene spese per servizi alla persona. Le soluzioni adottate nella maggior parte dei paesi europei sono molteplici ed in appendice sono descritti i modelli di intervento più significativi sia per quanto riguarda il lavoro accessorio sia per quanto riguarda altri strumenti di sostegno alle famiglie e qualificazione dei servizi.

Quella che segue è la descrizione delle esperienze più significative intraprese in Francia, Belgio e Regno Unito dove si fa ricorso alle diverse forme di voucher prepagato.

## **2. I modelli europei di utilizzo dei voucher per i servizi alla persona: i casi di Belgio, Francia e Regno Unito**

Francia e Belgio hanno avviato le prime sperimentazioni dei buoni-lavoro nei servizi alla persona già nel corso degli anni '90. Il Regno Unito ha introdotto i *Childcare Vouchers* sin dal 1989, ma l'attuale sistema è stato perfezionato solo nel 2005.

I programmi dei due paesi nascono dalla consapevolezza che l'accesso ai servizi alla persona era troppo costoso, le condizioni di lavoro poco attrattive, le possibilità di formazione degli occupati non abbastanza sviluppate ed era elevato la domanda di lavoro irregolare, soprattutto da parte delle famiglie e dalle piccolissime imprese, costrette spesso per ragioni di reddito a ricorrere alle diverse forme di sommerso. L'introduzione del lavoro accessorio e la sua progressiva agevolazione e incentivazione proprio nel settore dei servizi domiciliari e alla persona, con sgravi fiscali rilevanti, ha dato un precisa risposta ai diversi problemi.

Gli obiettivi principali erano lo sviluppo di questo settore attraverso uno strumento che garantisse la massima libertà di scelta delle persone nell'ambito di una pluralità di servizi offerti dal mercato e la semplificazione delle procedure amministrative e contrattuali.

A questi obiettivi principali si associavano quelli della lotta al lavoro nero, largamente diffuso nei servizi domestici e di cura, la creazione di nuove opportunità di lavoro regolare in un settore in forte crescita, la conciliazione fra vita professionale e familiare (in Belgio questo obiettivo è particolarmente evidente: dal 2006 le lavoratrici autonome hanno diritto, a seguito del parto, a un aiuto alla maternità sotto forma di 105 buoni-lavoro gratuiti per l'esternalizzazione delle attività domestiche) e il rafforzamento dell'assistenza alle categorie più fragili (bambini, anziani, persone non autosufficienti);

Nel caso belga, è centrale anche l'obiettivo dell'attivazione e del reinserimento dei disoccupati, in particolare di lunga durata. E' previsto, infatti, l'obbligo di offrire loro un contratto mai inferiore al tempo parziale e, dopo sei mesi, un contratto a tempo indeterminato.

Sia in Belgio che in Francia si registra un forte impegno pubblico per favorire la diffusione e il decollo del sistema dei buoni-lavoro, con forti sussidi e significative riduzioni fiscali.

In Belgio, lo Stato federale versa alle imprese un cofinanziamento di 13,50 euro su ogni buono e concede agli utilizzatori una deduzione fiscale forfetaria pari al 30% (costo netto unitario pari a 4,90 euro rispetto al costo lordo di 7,00 euro).

In Francia vige un esteso sistema di incentivi fiscali a vantaggio sia delle famiglie che delle imprese.

Per le famiglie è prevista la riduzione o il credito d'imposta pari al 50% delle risorse utilizzate per acquistare prestazioni di servizio alla persona, nei limiti di un plafond annuale di 12.000 euro (13.500 per famiglie con 1 minore a carico, 15.000 con più minori, 20.000 per persone non autosufficienti).

Le imprese e gli enti che cofinanziano i buoni a favore dei propri dipendenti o associati hanno diritto a un credito d'imposta sugli utili pari al 25% degli aiuti versati (entro un limite annuale di 500.000 euro). Inoltre la parte del buono-lavoro cofinanziata non è soggetta ai contributi sociali (entro un limite annuo di 1.830 euro per lavoratore)<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr., Anna Maria Sansoni, *La sperimentazione del lavoro occasionale di tipo accessorio in Francia e Belgio*, in Michele Tiraboschi (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, 2008, Giuffrè.



In Belgio i buoni-lavoro possono essere utilizzati esclusivamente per servizi svolti presso il domicilio dell'utilizzatore (lavori domestici, stiratura, cucitura occasionale, preparazione di pasti) o al di fuori (spesa, trasporto accompagnato di persone a mobilità ridotta) entro un limite massimo annuale di 750 voucher per utilizzatore (aumentato a 2.000 per utilizzatori disabili, che abbiano a carico un minore disabile, anziani che beneficiano di aiuto sociale, famiglie monoparentali con almeno un minore a carico).

Più ampio è il campo di applicazione in Francia, che comprende, oltre ai servizi domestici, l'assistenza alle persone anziane e disabili, i servizi d'insegnamento, i piccoli lavori di bricolage e una serie di servizi innovativi come le cure estetiche a domicilio per le persone non autosufficienti, l'assistenza amministrativa e la custodia degli animali.

Il sistema belga si basa sull'interrelazione tra cinque categorie di attori:

- la società che emette i buoni-lavoro, scelta con gara;
- gli utilizzatori;
- gli organismi accreditati dal Ministero del lavoro (agenzie locali per l'impiego, agenzie di somministrazione, imprese commerciali private, società di reinserimento, associazioni senza scopo di lucro, comuni, centri pubblici di azione sociale, persone fisiche in quanto datori di lavoro indipendenti) che sono i datori di lavoro dei lavoratori *titres-services*;
- i lavoratori;
- lo Stato federale che cofinanzia i buoni-lavoro.

Come per il lavoro tramite agenzia, si realizza un regime di lavoro di subordinazione in un rapporto triangolare (imprese, lavoratori, utilizzatori) regolamentato da un contratto di lavoro in forma scritta (*contrat de travail titre-services*).

In Francia, il sistema si sovrappone anche, almeno parzialmente, a misure di aiuto a domicilio preesistenti per le quali è possibile ricorrere al *chèque emploi service universel* CESU.

Il CESU è di due tipi:

- *bancaire*: è, di fatto, un libretto di assegni, che gli utilizzatori possono ritirare presso istituti di credito autorizzati e che comprende anche il *volet sociale*, con cui il privato versa i contributi ai lavoratori. Prevede il coinvolgimento di istituti bancari accreditati dallo Stato ad emettere i buoni, degli utilizzatori che remunerano i lavoratori che prestano loro servizi e di eventuali strutture, mandatarie o prestatarie, che offrono il servizio.
- *préfinancé*: finanziato totalmente o parzialmente da una pluralità di attori (imprese private, casse mutue o previdenziali, organismi sociali, collettività territoriali) a vantaggio dei loro dipendenti o associati. E' l'aspetto più innovativo del sistema francese perché, anche grazie alle robuste deduzioni fiscali che rendono conveniente per l'impresa l'uso dei buoni-lavoro, estende il numero di soggetti che partecipano al finanziamento dei servizi alla persona, consente di rispondere all'esigenza dei lavoratori di conciliare le loro attività professionali con le cure familiari e fornisce anche uno strumento di fidelizzazione del personale. E' utilizzato in maniera analoga ai buoni-pasto.

Gli utilizzatori possono optare tra:

- l'impiego diretto, largamente predominante, e costituirsi quindi direttamente come datori di lavoro;
- il ricorso a una agenzia accreditata che svolgerà la funzione di datore di lavoro;

- il ricorso a strutture d'intermediazione che si occupano semplicemente della selezione e della gestione amministrativa del lavoratore, lasciando agli utilizzatori il ruolo di datori di lavoro.

Nel caso di impiego diretto occasionale, inferiore cioè alle otto ore settimanali o alle quattro settimane consecutive, il CESU sostituisce il contratto di lavoro scritto. In tutti gli altri casi, deve essere stipulato un contratto di lavoro ordinario tra le parti in causa.

Occorre aggiungere che esiste in Francia anche il CESU *garde d'enfants*, come strumento di conciliazione fra vita professionale e familiare. E' un voucher prefinanziato per la cura di bambini da 3 a 6 anni per l'assistenza fuori domicilio, quindi non solo per servizi di baby sitting. Il CESU "di conciliazione" è uno strumento di politica attiva adottato da molti enti locali (Comuni, Province). In questo caso lo Stato si accolla anche l'onere della commissione dovuta all'ente concessionario.

Il governo di questo complesso sistema di servizi è affidato, in Francia, all'Agenzia nazionale servizi alla persona (ANSP).

La creazione dell'ANSP scaturisce dal piano Borloo, dal nome del Ministro francese del lavoro del 2004, che intendeva affrontare una serie di criticità nel settore dei servizi alla persona:

- 1) mancanza di definizione dei servizi alla persona;
- 2) bassa considerazione dei lavoratori occasionali;
- 3) elevati costi di accesso ai servizi;
- 4) frammentarietà del settore (tranne per i servizi di assistenza a domicilio);
- 5) procedure lente e complesse;

Il piano è partito nel 2005 con i seguenti obiettivi:

- 1) stimolare la domanda di servizi alla persona (lo strumento principale è il CESU)
- 2) semplificare le procedure (creazione dell'ANSP per coordinare l'azione pubblica che coinvolge 18 ministeri e per sviluppare una rete di servizi locali dislocati presso le prefetture);
- 3) sviluppare la professionalità del settore;
- 4) migliorare le condizioni di lavoro.

Nel 2007 tra lo Stato e l'ANSP viene siglato un contratto di obiettivo, nell'ambito del quale sono stabiliti gli obiettivi strategici per l'ANSP:

- 1) strutturare e sviluppare l'offerta dei servizi. L'ANSP favorisce la crescita di strutture e servizi nell'ambito dei servizi alla persona, focalizzando il risultato sull'aumento della qualità dei servizi, in particolare attraverso il sistema delle certificazioni di qualità;
- 2) sostenere la crescita della domanda. L'ANSP promuove la diffusione del CESU, strumento essenziale per la garanzia della solvibilità della domanda di lavoro, sensibilizza il grande pubblico sull'offerta e rende disponibili informazioni sui dispositivi per l'attivazione dei buoni-lavoro.
- 3) valorizzare il lavoro. Sono previste azioni volte a migliorare la qualità del servizio offerto attraverso la formazione, la certificazione professionale dei lavoratori, la previdenza e sicurezza sociale e il migliore incrocio tra domanda e offerta di lavoro;
- 4) migliorare la conoscenza del settore dei servizi alla persona.

Per sostenere la crescita della domanda e facilitare l'uso del CESU come strumento per l'acquisto dei servizi alla persona, nel 2007 è stata introdotta un'importante innovazione nel

sistema: l'allargamento della rete bancaria per il rimborso dei CESU *préfinancé*. Allo stato attuale sono 43.000 gli sportelli convenzionati a seguito dell'accordo tra Stato e Associazione degli Istituti Bancari Francese. La Cassa Depositi e Prestiti assicura il coordinamento e l'equilibrio finanziario tra il sistema centrale e l'insieme della banche convenzionate per l'emissione dei CESU *préfinancé*.

I risultati della promozione dei buoni-lavoro per il pagamento dei servizi alla persona in Belgio e in Francia sono decisamente positivi.

In Belgio i lavoratori coinvolti sono stati, nel 2007, oltre 87 mila (circa 62 mila nell'anno precedente) e 49 milioni i buoni-lavoro rimborsati. Gli utilizzatori sono stati circa 600 mila e 1.942 le imprese accreditate.

Nello stesso anno in Francia i lavoratori impiegati sono stati circa 1,9 milioni, rispetto a 1,6 milioni del 2006. Gli utilizzatori che hanno scelto il CESU *bancarie* per pagare le prestazioni sono stati oltre 1,4 milioni, per un totale di 250 milioni di ore di lavoro. Quasi 12 milioni sono stati i CESU *préfinancé*, per un totale di 168 milioni di euro.

Le corrispondenti unità di lavoro equivalenti a tempo pieno sono state pari, sempre nel 2007, a 27 mila in Belgio e a 46 mila in Francia<sup>7</sup>.

## **2.1 Focus: il flusso dei Cesu *préfinancé* in Francia**

Lo schema successivo (tav. 1)<sup>8</sup> descrive il flusso dei Cesu *préfinancé* a partire dai finanziatori dei buoni-lavoro, emessi dagli istituti di credito accreditati, che possono essere imprese pubbliche e private o gruppi d'aziende che li distribuiscono ai propri dipendenti, casse mutue o assicurazioni a favore dei propri associati o assicurati e finanziatori pubblici di prestazioni sociali.

I buoni-lavoro sono identificati con il nome del finanziatore che può anche far stampare il proprio logo, hanno un valore definito e riportano il nome del beneficiario.

I finanziatori di prestazioni sociali sono tutti gli organismi pubblici e privati che utilizzano i buoni-lavoro per offrire servizi alle persone meno abbienti, agli anziani non autosufficienti e alle famiglie con bambini la possibilità di acquistare servizi alla persona.

Gli organismi pubblici possono utilizzare il Cesu *préfinancé* per le prestazioni sociali di natura obbligatoria (l'assistenza domiciliare agli anziani e ai disabili) o facoltative. Queste ultime possono essere finalizzate a finanziare politiche rivolte all'infanzia (per esempio assegnare i CESU *garde d'enfants* alle famiglie a basso reddito, alle famiglie monoparentali o che hanno orari atipici), a favore dell'occupazione (per esempio assegnare i Cesu alle persone in cerca di lavoro o in formazione professionale), di sviluppo locale (per esempio assegnare i Cesu *préfinancé* per l'assistenza informatica e a Internet a domicilio) e a favore degli anziani (per esempio assegnare i Cesu *services* a persone con più di 70 anni e a basso reddito).

I beneficiari dei buoni lavoro li possono utilizzare direttamente pagando il lavoratore, oppure attraverso agenzie accreditate.

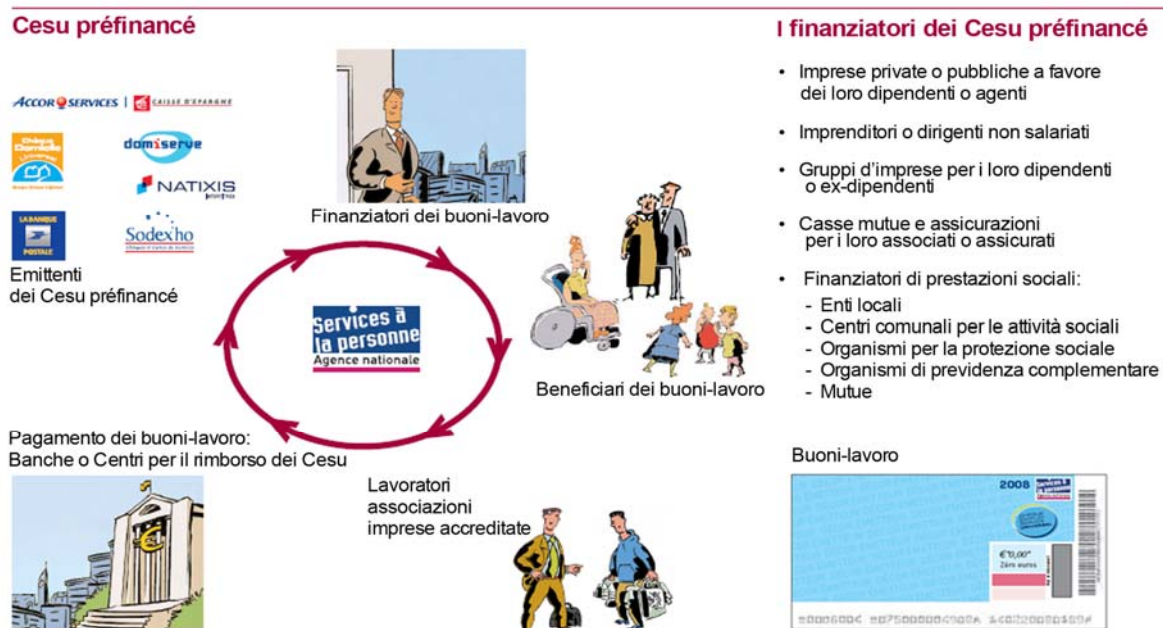
I buoni-lavoro sono riscossi dal lavoratore o dall'agenzia presso le banche o i centri del Cesu.

---

<sup>7</sup> Cfr., Anna Maria Sansoni, *Op.cit.*

<sup>8</sup> Lo schema è tratto dalla pubblicazione: Club Cesu, *Cesu Mode d'emploi, Guide à l'attention des financeurs de prestations sociales*, 2007.

## Tav. 1 – Articolazione del sistema del CESU francese



Fonte: Club Cesu, Cesu Mode d'emploi, *Guide à l'attention des financeurs de prestations sociales*, 2007.

Il flusso dei Cesu *bancarie* è molto più semplice perché sono acquistati direttamente dagli utilizzatori presso gli istituti di credito accreditati e utilizzati per pagare i servizi resi dai lavoratori o dalle agenzie accreditate.

### 2.2 Focus: i *Childcare Vouchers* nel Regno Unito

Il sistema esistente nel Regno Unito prevede che le imprese possano offrire ai propri dipendenti dei voucher, per un importo massimo prestabilito – a partire dal 2007: 55 sterline settimanali o 243 mensili - da spendere in servizi regolari per l'infanzia. L'opzione preferita dai dipendenti consiste nell'acquistare i buoni detraendoli dallo stipendio, riducendo in tal modo la quota soggetta ad imposizione fiscale.

I buoni possono essere su supporto cartaceo o elettronico. Si usano come contanti, valgono anche più di un anno e possono quindi essere utilizzati in maniera differita, nei periodi di maggior necessità: ad esempio, durante le vacanze scolastiche.

Il sistema dei *Childcare Vouchers*, in sintesi, funziona nel seguente modo:

- i datori di lavoro interessati possono aderire al Programma dei Voucher per l'assistenza all'infanzia, avendo l'obbligo di offrire tale opzione a tutto il proprio personale in possesso dei requisiti. Il programma può essere gestito direttamente dal datore di lavoro oppure – come di solito avviene – questi può affidare il servizio ad una impresa fornitrice di voucher, a fronte del pagamento di una commissione.
- Una volta introdotto in azienda il piano dei voucher, i dipendenti che ne hanno i requisiti possono decidere di aderirvi. Nella gran parte dei casi, i datori di lavoro gestiscono il programma attraverso un "sacrificio salariale", ossia un accordo scritto che va a ridurre, per il periodo scelto o fino a che il bambino arriva all'età limite, il salario del dipendente,

- Solo in rari casi, i datori di lavoro decidono di offrire ai dipendenti i voucher addossandosene il costo.
- I dipendenti ricevono, direttamente dal datore di lavoro o dal fornitore di buoni selezionato dal datore di lavoro, nelle date stabilite da quest'ultimo (di solito coincidenti col pagamento dello stipendio) i voucher per la somma spettante, spendibili per servizi di puericoltura o comunque di assistenza ai propri figli, forniti da organismi o persone registrate ed accreditate, secondo quanto previsto dalla legge.
- I fornitori dei servizi, per poter accettare i voucher ed ottenerne il rimborso, devono iscriversi presso il fornitore dei voucher o il datore di lavoro, se il sistema viene da questi gestito direttamente (non sembrano esservi limiti al numero delle "convenzioni"). Il rimborso dei buoni elettronici funziona come un accredito bancario, mentre i buoni cartacei vanno inviati al fornitore degli stessi, a cura del soggetto che ha fornito il servizio – ad es. per posta – e il fornitore provvede quindi a rimborsarne il valore tramite accredito sul conto corrente bancario.

A seconda delle fasce di tassazione in cui rientra il dipendente, il risparmio sulle spese di assistenza ai bambini può arrivare fino a 1.195 sterline l'anno. Anche per quanto riguarda i datori di lavoro, il sistema offre la possibilità di risparmiare fino a 373 sterline per dipendente l'anno, in quanto l'impresa non deve pagare i contributi assicurativi sulla quota di salario versata sotto forma di voucher.

Benché in Gran Bretagna un sistema di voucher a supporto dei genitori che lavorano fosse già stato avviato a partire dal 1989, l'attuale sistema dei voucher per l'assistenza all'infanzia è stato introdotto nell'aprile 2005.

Nonostante la possibilità di ottenere rilevanti risparmi attraverso l'esenzione da tasse e contributi, un rapporto recentemente pubblicato dalla TNS Global ha evidenziato che solo il 2% dei genitori che lavorano aderiscono al sistema. Il valore dei buoni utilizzati, al momento attuale, è stimato intorno ai 90 milioni di sterline.

Le motivazioni dello scarso interesse mostrato dai lavoratori, finora individuate, sono:

- scarsa conoscenza del funzionamento del sistema da parte delle famiglie e da parte delle imprese;
- sovrapposizione con altri aiuti previsti per le famiglie con basso reddito, e conseguente rischio di perdere i crediti di imposta previsti a loro favore;
- per quanto riguarda i datori di lavoro, una modifica legislativa intervenuta a partire dal 5 ottobre 2008, ha disposto che anche durante il congedo prolungato (facoltativo) per maternità le donne debbano mantenere il diritto a tutti i benefit derivanti dal rapporto di lavoro, inclusi i voucher per l'assistenza all'infanzia. Tale modifica potrebbe tradursi in un costo aggiuntivo inaspettato per le imprese aderenti al sistema, e quindi in una rinuncia al servizio.

### 3. Il lavoro accessorio in Italia

Il particolare successo che alcune esperienze europee hanno avuto nella costruzione di sistemi integrati volti a soddisfare una domanda sempre più crescente di servizi qualificati alla persona, mediante lo strumento del c.d. *voucher* o altrimenti detto *buono lavoro*, spinge necessariamente a valutare le condizioni di trasferibilità nel contesto italiano dei modelli più *performanti* sperimentati, ponendo dunque le premesse per ridefinire modalità e funzionalità di quella particolare forma contrattuale conosciuta con il nome di *lavoro accessorio*<sup>9</sup>.

Le modifiche della normativa sulle prestazioni occasionali di tipo accessorio (articoli 70-73 del d.lgs. 276/03) intervenute con l'articolo 22 del decreto-legge n. 112 del 25 giugno 2008, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, e con l'articolo 7-ter. del decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge 9 aprile 2009, n. 33, ampliano in modo significativo il campo di applicazione oggettivo e soggettivo dell'istituto e ne semplificano l'utilizzazione.

L'istituto non è più rivolto solo ai soggetti a rischio di esclusione, non entrati o usciti dal mercato del lavoro (è stato abrogato l'articolo 71), ma riguarda tutte le attività occasionali che non danno luogo a compensi annuali per ogni singolo committente<sup>10</sup> (impresa, ente, datore di lavoro individuale) superiori a 5.000 euro (10.000 per le imprese familiari; 3.000 per i percettori di ammortizzatori sociali) e che sono rese nei seguenti ambiti:

- a) lavori domestici. Si riferiscono, secondo la classificazione NUP06, alle professioni di badante, colf, collaboratrice domestica, babysitter, ecc. (“I collaboratori domestici mantengono in ordine e puliti gli ambienti domestici, badano anziani, bambini o persone non autosufficienti, svolgono piccoli lavori di manutenzione della casa, lavano i panni, fanno la spesa giornaliera, cucinano e servono i pasti”);
- b) lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti (non più solo “piccoli” che apriva il contenzioso sulla loro identificazione);
- c) insegnamento privato supplementare;
- d) manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o lavori di emergenza o di solidarietà anche da parte di committenti pubblici;
- e) qualsiasi settore produttivo il sabato e la domenica e durante i periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età, regolarmente iscritti a un ciclo di studi presso l'università o un istituto scolastico di ogni ordine e grado. I periodi di vacanza hanno una durata di circa 6 mesi (vacanze natalizie dal 1° dicembre al 10 gennaio; vacanze pasquali dalla domenica delle Palme al martedì successivo e il lunedì dell'angelo; vacanze estive dal 1 giugno al 30 settembre<sup>11</sup>);
- f) qualsiasi settore produttivo da parte di pensionati;
- g) attività agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati, da casalinghe e da giovani di cui alla lettera e) ovvero delle attività agricole svolte a favore dei soggetti di cui all'articolo 34, comma 6, del decreto del Presidente della Repubblica 26 ottobre 1972, n. 633. Oltre alle attività agricole stagionali riservate solo ai pensionati (che possono

---

<sup>9</sup> Cfr. art. 70 del DLgs n. 276/03 e successive modifiche normative

<sup>10</sup> Ogni lavoratore può avere più incarichi e ogni committente può conferire incarichi a più committenti.

<sup>11</sup> I periodi di vacanza sono stati definiti con la circolare del Ministero del lavoro n. 4 del 3 febbraio 2005 relativa al lavoro intermittente.

cumulare i redditi da lavoro accessorio con la pensione<sup>12</sup>) e agli studenti, il lavoro occasionale può essere reso da chiunque nei confronti delle imprese agricole esenti da IVA che hanno un volume d'affari annuo inferiore a 7 mila euro costituito da almeno due terzi da cessione di prodotti agricoli;

- h) impresa familiare limitatamente al commercio, al turismo e ai servizi (tutti i settori del terziario) per qualsiasi tipo di attività o prestazione, con il tetto dei 10.000 euro all'anno e secondo il regime contributivo ordinario (comma 4-bis dell'articolo 72). L'impresa familiare, come ogni altra azienda, può utilizzare le prestazioni occasionali con il regime contributivo e assicurativo agevolato (non quello più oneroso del 4-bis) per tutte le attività e tipologie previste nelle lettere diverse dalla g);
- i) consegna porta a porta e vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica;
- j) possibilità, in via sperimentale per il 2009, da parte dei percettori di prestazioni integrative del salario o sostegno al reddito di cumularli con i compensi derivanti da prestazioni di lavoro accessorio in tutti i settori produttivi, fino al massimo di 3.000 euro all'anno, compatibilmente con il dovere di essere disponibili a un percorso di riqualificazione professionale e ad accettare un lavoro congruo.

E' bene ribadire che i committenti potenziali delle prestazioni non sono più esclusivamente le famiglie, gli enti pubblici e senza scopo di lucro, ma anche tutte le imprese di ogni dimensione, ovviamente negli ambiti e nei limiti descritti prima, che possono conferire gli incarichi a più lavoratori.

Proprio in relazione ai diversi ambiti di attività, è utile confrontare le prestazioni che possono essere retribuite con la procedura semplificata del buoni-lavoro in Francia e in Italia .

Come si può osservare nella tavola successiva (tav. 1), l'ambito di utilizzo di questa tipologia di lavoro è limitata in Francia ai soli servizi di cura alle persone, al sostegno scolastico e ad alcune prestazioni innovative, mentre la norma italiana consente di utilizzare l'istituto per un numero più ampio di attività ed è estesa anche alle imprese.

Solo poche attività ammesse in Francia (assistenza amministrativa, cure estetiche, aiuto alla mobilità dei disabili) non sono espressamente previste dalla normativa italiana, ma possono essere offerte dagli studenti nei periodi di vacanza.

Le differenze derivano essenzialmente dalle diverse finalità dei due istituti: in Francia la priorità è lo sviluppo e la valorizzazione dei servizi alla persona e il superamento delle difficoltà che ne impedivano il loro utilizzo a causa degli alti costi; in Italia l'intento principale è tutelare un ampio arco di attività lavorative del terziario che per il loro carattere discontinuo e per le loro specifiche caratteristiche presentano alti tassi d'irregolarità.

Tornando all'analisi normativa, con l'abrogazione dell'articolo 71, in particolare del comma 2, si semplificano le procedure eliminando l'obbligo per i prestatori di lavoro occasionale di tipo accessorio di comunicare la loro disponibilità ai servizi per l'impiego o ai soggetti autorizzati. I lavoratori possono effettuare l'accreditamento anagrafico tramite il contact center INPS/INAIL (numero verde gratuito), via Internet, presso le sedi dell'Inps o presso le agenzie per il lavoro e gli intermediari speciali. Infatti, il nuovo comma 5 dell'articolo 72 individua, in via provvisoria in attesa dell'emanazione dell'apposito decreto, i concessionari del servizio nell'Inps, nelle agenzie per il lavoro e negli intermediari speciali previsti dai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 6

---

<sup>12</sup> In occasione dell'applicazione delle prestazioni occasionali di tipo accessorio per la vendemmia 2008, l'Inps ha precisato con il messaggio 20439 del 2008 che i trattamenti pensionistici sono cumulabili con il compenso derivante dalle prestazioni occasionali.

(Università, comuni, camere di commercio, istituti di scuola secondaria, associazioni dei datori di lavoro e sindacati, associazioni, ecc.).

**Tavola 1 - Confronto ambiti di attività in Francia e in Italia**

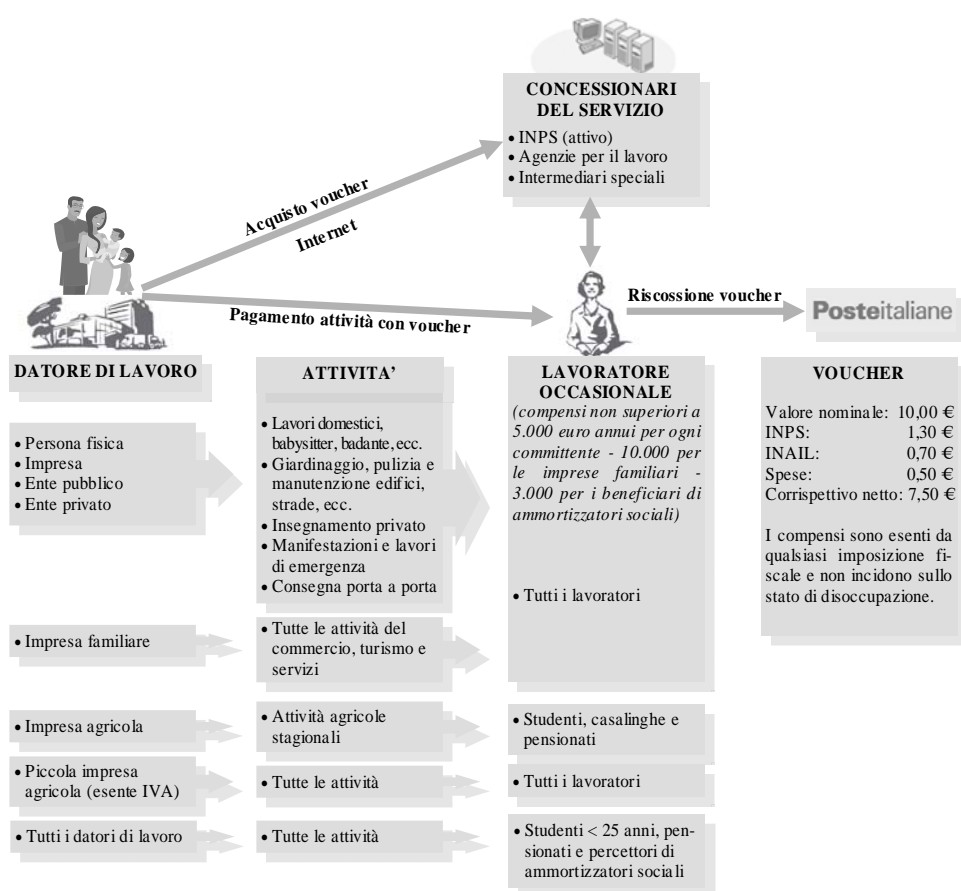
<b>Francia*</b>	<b>Italia</b>
<b>Attività effettuate nel domicilio del datore di lavoro :</b>	
Cura della casa e lavori domestici	Lavori domestici
Piccoli lavori di giardinaggio, compreso il decespugliamento	Lavori di giardinaggio
Piccoli lavori di riparazione e di bricolage	Lavori domestici
Custodia dei bambini	Lavori domestici
Sostegno scolastico e corsi a domicilio	Insegnamento privato
Assistenza informatica e Internet	Insegnamento privato
Assistenza amministrativa	NO (solo studenti)
Assistenza alle persone anziane e non autosufficienti, con l'esclusione delle attività mediche	Lavori domestici
Assistenza alle persone disabili, comprese le attività d'interpretazione del linguaggio dei segni	In parte
Sorveglianza dei malati con l'esclusione dei trattamenti medici	Lavori domestici
Cure estetiche per le persone non autosufficienti	NO (solo studenti)
Manutenzione e vigilanza temporanea dell'abitazione, anche secondaria	Lavori domestici
<b>Attività effettuate anche fuori dal domicilio del datore di lavoro:</b>	
Preparazione dei pasti, comprensiva della spesa	Lavori domestici
Consegna dei pasti o della spesa	Lavori domestici
Raccolta e consegna dei vestiti stirati	Lavori domestici
Aiuto alla mobilità e al trasporto di persone non autosufficienti	NO (solo studenti)
Guida del veicolo delle persone non autosufficienti per il trasferimento dal domicilio al lavoro, al luogo di vacanze e per gli obblighi amministrativi	NO (solo studenti)
Accompagnamento dei bambini, degli anziani e dei disabili fuori dal domicilio (passeggiate, mezzi di trasporto, ecc.)	Lavori domestici
Cura e passeggio degli animali domestici con esclusione delle attività veterinarie	Lavori domestici
NO	Lavori di giardinaggio, pulizia e manutenzione di edifici, strade, parchi e monumenti
NO	Manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o lavori di emergenza o di solidarietà
NO	Consegna porta a porta e vendita ambulante di stampa quotidiana e periodica.
NO	Qualsiasi tipo di attività per studenti con meno di 25 anni nei periodi di vacanza
NO	Attività agricole di tipo stagionale da parte di pensionati e studenti
NO	Attività agricole per piccole imprese
NO	Attività nel settore del commercio, turismo e servizi a favore dell'impresa familiare
NO	Attività occasionali a favore di imprese negli ambiti sopra indicati.

\* Sito del CESU: <http://www.cesu.urssaf.fr/>

Analogamente i committenti (imprese, enti e datori di lavoro individuali) possono registrarsi tramite il contact center, via Internet, presso le sedi dell'Inps e tramite le associazioni di categoria. Con la richiesta dei voucher il committente deve indicare l'anagrafica e il codice fiscale di ogni prestatore, la data d'inizio e di fine presunta dell'attività, il luogo dove si svolgerà la prestazione, il numero di buoni presunti per ogni prestatore. In questo modo assolve contestualmente all'obbligo di comunicazione preventiva all'INAIL.



**Tav. 2 – Flusso della prestazioni occasionali di tipo accessorio e campo di applicazione (oggettivo e soggettivo)**



Con il decreto 12 marzo 2008 del Ministro del lavoro si fissa in 10 euro il valore nominale del buono lavoro e nel 5% la trattenuta del concessionario per il rimborso delle spese del servizio (13% la contribuzione a favore della gestione separata dell'INPS e 7% quella a favore dell'INAIL<sup>13</sup>) per cui il corrispettivo netto per il lavoratore è pari a 7,50 euro.

Alla luce delle circolari dell'INPS<sup>14</sup> che definiscono in modo dettagliato le procedure di applicazione delle norme di legge, sono disponibili anche carnet del valore di 50 euro (corrispettivo netto di 37,50 euro) che il lavoratore può riscuotere in qualsiasi sportello postale e il voucher telematico (carta magnetica con la quale è possibile farsi accreditare e riscuotere gli importi delle prestazioni come un bancomat).

Anche nella norma modificata, i compensi, ai sensi del terzo comma dell'articolo 72, sono esenti "da qualsiasi imposizione fiscale e non incidono sullo stato di disoccupato o inoccupato del prestatore di lavoro accessorio".

Si esce, quindi, dalla fase di sperimentazione delle norme sulle prestazioni di tipo accessorio che sono immediatamente applicabili, in particolare per i servizi alle persone, grazie anche alla creazione da parte dell'Inps dell'infrastruttura informatica e organizzativa necessaria per la gestione dei voucher,

<sup>13</sup> Lo svolgimento di prestazioni di lavoro occasionale accessorio non dà diritto alle prestazioni a sostegno del reddito dell'INPS (disoccupazione, maternità, malattia, assegni familiari ecc.), ma è riconosciuto ai fini dell'anzianità contributiva e del diritto alla pensione e dà luogo all'accredito di contributi utili al diritto e al calcolo della pensione.

<sup>14</sup> Circolari INPS n. 81 del 31 luglio 2008, n. 94 del 27 ottobre 2008 e n. 104 del primo dicembre 2008.

Non è stato chiarito, invece, come sia possibile far convivere più concessionari – INPS, agenzie per il lavoro e intermediari speciali – soprattutto alla luce dei complessi oneri di gestione del servizio. Sarebbe stato probabilmente preferibile definire un unico concessionario e molti intermediari scelti fra i soggetti che operano più direttamente nel mercato del lavoro<sup>15</sup>

Il nuovo istituto<sup>16</sup> che emerge dalle successive modifiche intervenute nel corso degli ultimi cinque anni, in particolare con le novelle del 2008 e del 2009, ha come obiettivo quasi esclusivo quello di tutelare un ampio arco di attività lavorative del terziario che per il loro carattere discontinuo e per le loro specifiche caratteristiche presentano alti tassi d'irregolarità, in particolare nell'agricoltura. L'intento originario di favorire l'inserimento delle fasce deboli nel mercato del lavoro diventa residuale ed è richiamato solo dalla norma del terzo comma dell'articolo 72 che prevede che i prestatori di lavoro occasionale di tipo accessorio non perdano lo *status* di disoccupato o inoccupato e gli eventuali benefit.

La convenienza del nuovo istituto è affidata al minore carico contributivo rispetto ai contratti di lavoro dipendente, che si annulla nei confronti delle collaborazioni a progetto (25%, comprese le spese per la gestione del servizio di gestione dei voucher a fronte del 25% dei co.co.pro. che salirà al 26% nel 2010), alla completa detassazione dei compensi, alla semplificazione e flessibilità del rapporto di lavoro che non prevede un contratto e che rimette alle parti la fissazione del compenso<sup>17</sup> e alle tutele previdenziali e assicurative che garantisce.

Ma l'evidenza empirica mostra che la capacità di questi strumenti normativi di contrastare il lavoro nero è strettamente legata alla loro idoneità a ridurre il costo del lavoro al livello di quello non regolare.

Nel caso delle prestazioni occasionali di tipo accessorio, che hanno comunque il vantaggio di supplire alla assenza di reali alternative al lavoro nero per quelle attività che, per le loro caratteristiche, non sono riconducibili agli schemi contrattuali classici, occorre comprendere in quale modo sia possibile ridurre il minore introito per il lavoratore determinato dal prelievo contributivo e dal costo del servizio del 25% e con quali misure fiscali possa essere promosso il suo utilizzo da parte dei datori di lavoro che, in questo caso, hanno il ruolo determinante per far emergere queste attività dal sommerso.

---

<sup>15</sup> Cfr., Niccolò Persico e Michele Tiraboschi, *La nuova disciplina del lavoro occasionale di tipo accessorio*, in Michele Tiraboschi (a cura di), *La riforma del lavoro pubblico e privato e il nuovo welfare*, 2008, Giuffrè.

<sup>16</sup> Nella tavola 2 è descritto il flusso delle prestazioni occasionali di tipo accessorio e il loro campo di applicazione (oggettivo e soggettivo).

<sup>17</sup> Il valore nominale del voucher non è legato alla remunerazione dell'ora di lavoro il cui valore è fissato liberamente dalle parti.

## 4. Le proposte di voucher universale per i servizi alla persona

Sulla base di quanto sin qui osservato, il lavoro accessorio potrebbe rappresentare uno strumento utile all'interno di un nuovo sistema volto a soddisfare il crescente fabbisogno di servizi alla persona. Non è infatti un caso che il *Libro Bianco sul futuro del modello sociale*<sup>18</sup> avverte che alla crescita della domanda di servizi di cura alla persona corrisponde una relativa offerta che è spesso inadeguata per quantità e qualità e che si esprime ricorrentemente in forme irregolari.

Lo stesso Libro Bianco sottolinea la necessità che cambi il ruolo dell'attore pubblico da erogatore monopolista dei servizi a programmatore e controllore della qualità degli interventi resi da una pluralità di soggetti pubblici e privati, anche attraverso la diffusione di un sistema integrato e universale di "buoni lavoro", attraverso cui acquistare ed erogare servizi personalizzati e di qualità a favore degli anziani, delle persone non autosufficienti e per facilitare la conciliazione tra tempi di lavoro e di famiglia.

Emerge, inoltre, la necessità di un maggiore coordinamento e di una migliore focalizzazione degli interventi resi dai diversi soggetti pubblici attraverso l'assistenza domiciliare alle persone non autosufficienti che, alla luce del forte invecchiamento della popolazione e della più marcata separazione generazionale degli anziani, non sembrano rispondere alle effettive necessità delle famiglie che molto spesso sono costrette a ricorrere a forme private di assistenza continuativa.

Infatti, uno dei fattori chiave per lo sviluppo del Paese è proprio legato alla crescita e alla qualificazione dei servizi alla persona. L'occupazione femminile, la qualità dell'assistenza alle famiglie, la qualità della vita nella terza età e nell'infanzia, la conciliazione tra tempi di lavoro e famiglia, dipendono in larga misura e dipenderanno sempre di più in futuro dalla capacità del comparto dei servizi alla persona di garantire risposte sostenibili per la gran parte della società italiana. Un comparto che è destinato a crescere in ogni caso, ma che potrebbe continuare a mantenersi in bilico tra una prospettiva di forte aumento della domanda e una progressiva precipitazione nel sommerso.

Le evidenze che emergono da quanto sin osservato relativamente al contesto e alla potenzialità della domanda di servizi alla persona<sup>19</sup>, deve indurre a riflettere sulle possibili riforme del sistema attualmente vigente in Italia.

Le esperienze già sviluppate in altri paesi, in particolare in Francia, in Belgio e nel Regno Unito - come si è visto - hanno mostrato l'efficacia di un unico sistema per l'erogazione dei servizi alla persona attraverso i voucher che sia utilizzato sia dalle famiglie per l'acquisto più vantaggioso di tali servizi, sia dai soggetti pubblici per erogare misure di protezione sociale a favore delle fasce più deboli della popolazione. Ciò è stato possibile grazie alla creazione di un sistema di deduzioni e detrazioni fiscali che promuove l'utilizzo di questo strumento non solo da parte delle famiglie, ma anche delle imprese che possono essere interessate a cofinanziare il voucher per offrire l'accesso ai servizi alla persona, in particolare quelli di conciliazione fra vita familiare e professionale, ai propri dipendenti.

Pertanto, la definizione di una proposta di erogazione dei servizi alla persona, personalizzati secondo i bisogni delle famiglie, attraverso il voucher universale (voucher universale per i servizi alla persona) deve rispondere alle seguenti esigenze:

---

<sup>18</sup> Cfr: *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, 2009.

<sup>19</sup> Si veda il capitolo 1.

- a) indirizzare le risorse pubbliche e private per sostenere prevalentemente i soggetti della domanda di servizi alla persona, sulla base del principio di sussidiarietà verticale e orizzontale, consentendo così alle famiglie di scegliere liberamente i servizi che meglio si adattano alle proprie esigenze e riducendo i costi burocratici e le inefficienze pubbliche;
- b) far fronte all'incremento della domanda di servizi alla persona determinato dall'invecchiamento della popolazione, dall'aumento delle persone non autosufficienti, dalla maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e dalla crescita di famiglie monoparentali;
- c) far fronte ai rischi di maggiore esclusione sociale determinati dal ciclo recessivo e trasformare questa criticità in una opportunità di riforma dei servizi alla persona;
- d) creare un sistema di welfare che consenta alle famiglie di accedere ai servizi alla persona del mercato regolare, pubblico e privato, a costi sostenibili in rapporto al proprio reddito;
- e) promuovere modalità di certificazione delle competenze dei lavoratori che prestano servizi alla persona e di accreditamento di imprese e associazioni che operano nel settore per garantire una più alta qualità e personalizzazione dei servizi e la loro capacità relazionale;
- f) promuovere l'occupazione femminile migliorando l'offerta e la pluralità di servizi che favoriscono la conciliazione fra vita familiare e attività professionale;
- g) rendere sostenibile un moderno sistema dei servizi alla persona attraverso la responsabilizzazione, il coinvolgimento e la valorizzazione di tutti i soggetti pubblici e privati del settore sociale e delle imprese al fine di mobilitare risorse aggiuntive a quelle pubbliche;
- h) contrastare il lavoro sommerso presente in larga misura nel settore dei servizi alla persona promuovendo una maggiore domanda di servizi regolari, incrementare l'occupazione e la creazione d'impresе attive in tale settore, valorizzare e certificare le professionalità e rendere visibile il saldo positivo fra i costi pubblici a sostegno dei servizi alla famiglia e gli introiti fiscali e contributivi derivanti dall'emersione del lavoro irregolare;
- i) disporre di modello universale, flessibile e personalizzato di voucher per l'erogazione dei servizi alla persona nel quale convergano gli analoghi sistemi gestiti dallo Stato (Social card), dalle Regioni, dalle Province e dai Comuni;
- j) mettere a disposizione un sistema che semplifichi l'utilizzo dei servizi alla persona e che riduca gli oneri amministrativi e gli altri adempimenti burocratici che gravano sulla famiglia.

L'utilizzo del sistema dei voucher per l'erogazione dei servizi alla persona viene incontro a tali esigenze e può avere successo se sono soddisfatte, almeno in parte, le seguenti condizioni:

1. il costo a carico della famiglia dei servizi acquistati nel mercato regolare con il voucher è inferiore a quello del mercato irregolare;
2. le imprese e gli enti hanno una convenienza, non solo fiscale, a cofinanziare il voucher per offrire l'accesso ai servizi alla persona, in particolare quelli di conciliazione fra vita familiare e professionale, ai propri dipendenti;
3. il voucher universale per l'acquisto dei servizi alla persona prescinde dal rapporto giuridico o contrattuale con la società o la persona che rende il servizio;

4. il voucher per il pagamento delle prestazioni occasionali di tipo accessorio è unificato, per la parte relativa ai servizi alla persona, con il voucher universale;
5. tutte le articolazioni istituzionali dello Stato sono stimolate e interessate a utilizzare un unico modello di voucher per i servizi alla persona, cofinanziandolo, adattandolo e personalizzandolo secondo le proprie esigenze;
6. è prevista una pluralità di società ed enti privati e pubblici autorizzati a emettere e a distribuire i voucher, tra queste le imprese specializzate nella emissione e gestione dei titoli al portatore per l'acquisto di beni e servizi, al fine di promuovere un mercato più dinamico e procedure meno complicate e burocratiche per la gestione del voucher;
7. sono semplificati i meccanismi relativi alla emissione e alla gestione dei voucher da parte di tutti i soggetti della filiera e sono rimosse le inutili ridondanze burocratiche.

#### **4.1 La natura giuridica del voucher universale e il raccordo con le prestazioni occasionali di tipo accessorio**

Spostando ora l'attenzione sugli aspetti più tecnici, il voucher universale è definibile come un titolo al portatore, nominativo e non cedibile, per l'acquisto dei servizi alla persona, emesso da società ed enti pubblici e privati autorizzati dallo Stato e dalle Regioni, sulla base di una disposizione di legge, che beneficia di particolari vantaggi fiscali e contributivi a favore sia degli utilizzatori che dei prestatori accreditati.

Il voucher universale può essere acquistato direttamente dalle famiglie per pagare lavoratori o imprese che erogano servizi alla persona, oppure dalle imprese per fornire una prestazione a favore dei propri dipendenti per agevolare le loro prestazioni lavorative e facilitare la conciliazione fra lavoro e cura della famiglia, ma anche da parte di enti pubblici e privati per l'erogazione dei servizi alla persona nell'ambito delle politiche di protezione sociale.

Il vantaggio per l'utilizzatore del voucher (famiglia e impresa) risiede prevalentemente nella differenza fra il suo valore nominale e il suo costo effettivo inferiore che, di conseguenza, consente di pagare i servizi alla persona nel mercato regolare a costi più bassi rispetto al mercato irregolare.

I servizi alla persona sono resi da imprese, enti pubblici e privati accreditati oppure da singoli lavoratori sulla base delle norme vigenti sui rapporti di lavoro, sui contributi previdenziali e sulla fornitura dei servizi.

Nel caso di prestazioni occasionali di tipo accessorio rese dal lavoratore nell'ambito delle lettere a) (lavori domestici<sup>20</sup>) e c) (insegnamento privato supplementare) che non danno luogo, con riferimento al medesimo datore di lavoro (impresa, ente, datore di lavoro individuale), a compensi superiori a 5.000 euro nel corso di un anno solare, così come è previsto dagli articoli 70 e 72 del d.lgs.276/2003, la procedura di pagamento con il voucher universale sostituisce il contratto di lavoro. L'utilizzo del voucher per il pagamento del lavoro accessorio in tutti gli altri ambiti previsti dalla legge (lavori agricoli stagionali, consegna porta a porta o vendita ambulante di depliant, lavori in ogni settore per studenti, pensionati e disoccupati, ecc.), continua ad essere regolato dalle norme e dalle procedure vigenti e non beneficia dei vantaggi fiscali e contributivi previsti per il pagamento dei servizi alla persona.

---

<sup>20</sup> Si riferiscono, secondo la classificazione NUP06, alle professioni di badante, colf, collaboratrice domestica, babysitter, ecc. ("I collaboratori domestici mantengono in ordine e puliti gli ambienti domestici, badano anziani, bambini o persone non autosufficienti, svolgono piccoli lavori di manutenzione della casa, lavano i panni, fanno la spesa giornaliera, cucinano e servono i pasti").

Per chiarire il punto sulla natura dei rapporti contrattuali, si può semplificare l'idea di fondo in poche parole:

- a) il voucher universale si usa come il buono pasto ed è utilizzato per pagare i servizi alla persona resi sia da un lavoratore (badante, colf, assistente per le persone non autosufficienti, ecc.) che da un'impresa (società che eroga servizi alla persona) o da un ente pubblico o privato (per esempio l'asilo nido);
- b) nel caso di servizio reso da un lavoratore, il datore di lavoro stipula un regolare contratto di lavoro. Nel solo caso di lavori occasionali, non c'è bisogno di stipulare il contratto di lavoro e valgono le norme vigenti sulle prestazioni occasionali di tipo accessorio. Nel caso il servizio è reso da una società, il voucher è utilizzato per pagare la fattura.

## 4.2 I servizi alla persona

Nella tabella successiva (tav. 3) sono indicati i servizi alla persona classificati in base a tre tipologie: quelli che sono resi da un lavoratore o da un'impresa di servizi all'interno dell'abitazione del datore di lavoro o fuori dal suo domicilio e quelli offerti da strutture esterne.

Non esiste una classificazione internazionale univoca dei servizi alla persona, per cui sono stati indicati tutti i servizi resi dal lavoratore internamente o esternamente l'abitazione del datore di lavoro secondo la classificazione francese dell'ANSP (*Agence Nationale des Services à la Personne*), mentre per i servizi offerti da strutture sono stati presi in considerazione solo quelli di natura non sanitaria che sono a carico totale (se privati) o parziale (se comunali) della famiglia.

## 4.3 Gli attori della filiera dei servizi alla persona

Gli attori della filiera dei servizi alla persona erogati attraverso il voucher universale sono:

- a) **le famiglie** anagrafiche<sup>21</sup> che possono acquistare direttamente o ricevere dall'impresa o dall'ente pubblico il voucher per pagare i servizi alla persona indicati nel punto precedente. Sono incentivate a utilizzare il voucher universale e a ricorrere al mercato regolare perché, tenendo conto del costo reale del voucher che è più basso del valore nominale, pagano il servizio a un prezzo più basso di quello del mercato nero;
- b) **i prestatori** dei servizi alla persona (lavoratori, imprese di servizi, cooperative sociali e in generale soggetti del terzo settore) che, se sono pagati con il voucher, beneficiano di riduzioni dell'IVA e di sgravi contributivi e fiscali. I soggetti giuridici (imprese, enti, associazioni riconosciute), per poter ricevere gli sgravi contributivi e fiscali, devono essere accreditati e certificati dalla Regione in cui operano, o dal Ministro competente se operano su tutto il territorio nazionale, anche in partenariato con altri soggetti, che verifica la qualità dei servizi erogati, la regolarità dei rapporti di lavoro con i dipendenti e la presenza delle competenze specialistiche nel caso offrano servizi rivolti ai minori di 3 anni, persone non autosufficienti o con disabilità;

---

<sup>21</sup> Insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o vincoli affettivi, coabitanti e aventi dimora abituale nello stesso comune (anche se non sono ancora iscritte nell'anagrafe della popolazione residente del comune medesimo). Una famiglia può essere costituita anche da una sola persona.

**Tav. 3 - La classificazione dei servizi alla persona**

<b>Attività effettuate dal lavoratore nel domicilio del datore di lavoro :</b>
Cura della casa e lavori domestici
Piccoli lavori di giardinaggio
Piccoli lavori di riparazione e di bricolage
Custodia dei bambini
Sostegno scolastico e corsi a domicilio
Assistenza informatica e Internet
Assistenza amministrativa
Assistenza alle persone anziane e non autosufficienti, con l'esclusione delle attività mediche
Assistenza alle persone disabili, comprese le attività d'interpretazione del linguaggio dei segni
Sorveglianza dei malati con l'esclusione dei trattamenti medici
Cure fisioterapiche ed estetiche per le persone non autosufficienti
Manutenzione e vigilanza temporanea dell'abitazione, anche secondaria
<b>Attività effettuate dal lavoratore anche fuori dal domicilio del datore di lavoro:</b>
Preparazione dei pasti, comprensiva della spesa
Consegna dei pasti o della spesa
Raccolta e consegna dei vestiti stirati
Aiuto alla mobilità e al trasporto di persone non autosufficienti
Guida del veicolo delle persone non autosufficienti per il trasferimento dal domicilio al lavoro, al luogo di vacanze e per gli obblighi amministrativi
Accompagnamento dei bambini, degli anziani e dei disabili fuori dal domicilio (passeggiate, accompagnamento ad asili nido, scuola materna o attività sportive, mezzi di trasporto, ecc.)
Cura e passeggio degli animali domestici con esclusione delle attività veterinarie
<b>Attività effettuate in strutture esterne:</b>
Asilo nido o nido d'infanzia
Nido condominiale o familiare
Spazio gioco per bambini
Centro infanzia e atelier (attività ricreative e formative per bambini fino a 6 anni)
Centri diurni per anziani anche non autosufficienti

- c) **le imprese** che acquistano i voucher a favore dei propri dipendenti per facilitare la conciliazione fra lavoro e cura della famiglia e fidelizzare i lavoratori. Il voucher può essere interamente finanziato dal datore di lavoro o cofinanziato dai lavoratori, in questo secondo caso sulla base di accordi contrattuali. Anche in questo caso l'incentivo a utilizzarlo deriva dalla differenza fra il suo valore nominale e il suo costo reale determinato dagli sgravi fiscali a favore dell'impresa e del lavoratore e dal fatto che, non essendo parte della retribuzione, non è sottoposto a contribuzione previdenziale. L'impresa ha il vantaggio di poter erogare un benefit al lavoratore che ha un valore monetario consistente, anche se vincolato al suo uso, che costa molto meno di un aumento salariale. Il lavoratore che eventualmente contribuisce all'acquisto del voucher aziendale ha un doppio vantaggio perché paga solo una parte del valore nominale del voucher e su questa parte è riconosciuto un credito d'imposta (a titolo d'esempio, in Francia un voucher con un valore d'acquisto di 200 euro, cofinanziato per 100 euro dall'impresa, ha un costo per il dipendente, tenendo conto del credito d'imposta, di soli 50 euro). Anche le banche e le assicurazioni possono prevedere, come strumento promozionale, di erogare i voucher a favore dei propri clienti e assicurati.
- d) **Regioni, Province e Comuni** che possono erogare servizi alle persone attraverso i voucher universale per i servizi alla persona a favore di anziani, persone non autosufficienti o con disabilità, famiglie incapienti, numerose o monoparentali, ecc.), nell'ambito delle proprie politiche sociali. L'uso del voucher è anche strumento rilevante delle politiche regionali per il contrasto e l'emersione del lavoro irregolare. Se si vuole incentivare l'uso di un unico voucher universale da parte degli enti locali occorre, come indicato nel punto successivo, incentivarlo per esempio ponendo a carico dello Stato le spese di gestione del voucher.
- e) **gli Enti bilaterali** che possono erogare servizi alle persone attraverso i voucher a favore dei lavoratori delle imprese associate. Valgono le stesse considerazioni sui vantaggi delle imprese e dei dipendenti, di cui alla lettera l);
- f) **le società che emettono** i voucher universale per i servizi alla persona. Possono essere soggetti pubblici o privati scelti in base alle loro competenze specifiche nell'emissione e nella gestione dei titoli al portatore per l'acquisto di beni e servizi o nei servizi bancari e postali e alla diffusione dei loro sportelli nel territorio. Gli emittenti rimborsano i voucher non utilizzati, consentendo così alle imprese e agli enti pubblici un maggiore controllo dell'effettività della spesa e notevoli risparmi;
- g) **le società che pagano i voucher** possono essere le banche, le poste, l'INPS e altri enti pubblici.

#### 4.4 I vantaggi fiscali e contributivi e gli altri incentivi

Il successo del nuovo modello di erogazione dei servizi alla persona attraverso il voucher universale, come è stato ripetuto più volte, deriva in gran parte dalla possibilità per le famiglie di pagare i servizi alla persona a un costo inferiore di quello praticato dal mercato nero e dai vantaggi, non solo economici, degli altri soggetti della filiera che possono mobilitare risorse aggiuntive a quelle pubbliche.

Occorre innanzitutto creare in sistema di deduzioni e detrazioni fiscali, razionalizzando anche quello esistente, che consenta una riduzione del costo reale d'acquisto da parte della famiglia rispetto al valore nominale del voucher pari almeno al 40% dal momento che mediamente le prestazioni irregolari costano il 65% di quelle regolari. Se la riduzione fosse solo del 35%, e quindi portasse il costo del lavoro regolare allo stesso livello di quello irregolare, non sarebbe ancora sufficiente a disincentivarlo, come è dimostrato dalle esperienze in altri paesi.



E' necessario che queste detrazioni d'imposta sui voucher universale per i servizi alla persona siano ammissibili fino a livelli di reddito della famiglia relativamente alti se si vuole far decollare il sistema dei voucher e il settore e ridurre in modo consistente il lavoro irregolare, coinvolgendo con le riduzioni fiscali gran parte delle famiglie e non solo quelle con bassi redditi (in Francia 3 famiglie su 4 usano il sistema dei voucher per i servizi alla persona). Infatti, come si vedrà subito dopo, i costi per i bilanci pubblici sono compensati dalle nuove entrate fiscali e contributive dei lavoratori che emergono dal nero.

Si può, invece, intervenire sui massimali delle detrazioni che potrebbero essere di 6.000 euro di riduzione effettiva dell'imposta, con livelli più alti per i contribuenti disabili, per le famiglie che hanno a carico persone con disabilità o non autosufficienti e in relazione al numero di figli.

Queste riduzioni d'imposta dovrebbero essere condivise, nell'ambito del nuovo federalismo fiscale, tra Stato centrale, Regioni e Comuni.

Per incentivare l'altra leva determinante per il successo della proposta di voucher universale per i servizi alla persona, cioè le imprese che cofinanziano i voucher erogati ai propri dipendenti, occorre prevedere delle detrazioni d'imposta o altre misure che, sulla base dell'esperienza francese, riducano almeno del 25% il costo reale del voucher (in Francia 12.000 imprese cofinanziano i voucher per i propri dipendenti).

Per i lavoratori che concorrono a finanziare i voucher devono valere le detrazioni previste per le famiglie.

Gli incentivi per i fornitori dei servizi alla persona (imprese, cooperative, enti e associazioni del privato sociale) certificati e accreditati potrebbero consistere in sgravi sull'IVA e riduzioni dei contributi sociali. In Francia questi incentivi hanno determinato l'accreditamento di 5.500 strutture, fra cui 4.000 associazioni.

#### **4.5 Copertura finanziaria del sistema dei voucher per i servizi alla persona**

Per rendere compatibile il costo del sistema dei voucher per i servizi alla persona con i vincoli di bilancio dello Stato, è necessario razionalizzare l'utilizzo delle risorse già destinate a questi servizi e stimolare il cofinanziamento del sistema da parte delle imprese e di altri soggetti.

La normativa vigente prevede detrazioni d'imposta per le spese sostenute dalle famiglie per il pagamento delle rette degli asili nido con uno sconto massimo di imposta di 120 euro. Tenendo conto che gli asili nido costano mediamente 300 euro al mese, la misura è decisamente modesta.

Si può dedurre dal proprio reddito un importo massimo di circa 1.549 euro all'anno per i contributi previdenziali versati per la colf o la babysitter. Nel caso delle badanti, è prevista una detrazione dell'imposta lorda per un massimo di 2.100 euro l'anno.

Per le spese sostenute per l'assistenza infermieristica e riabilitativa è prevista una deduzione totale per disabili e una detrazione del 19% per i non disabili.

Con le ultime due finanziarie è stato approvato uno stanziamento di 25 milioni per un programma sperimentale per favorire la permanenza o il ritorno nella famiglia delle persone non autosufficienti. Il programma sarà realizzato dalle Regioni.

I servizi sociali dei Comuni prevedono diverse misure di assistenza domiciliare e di accompagnamento per i disabili e gli anziani.

E' necessario, pertanto, unificare queste misure già esistenti per creare un unico sistema di detrazioni e deduzioni che premi la famiglia che utilizza il voucher universale per i servizi alla

persona, anche per la sua finalità di contrasto del lavoro nero, innalzando i livelli delle detrazioni e dei massimali nella misura indicata nel capitolo precedente.

Analogamente, occorre indirizzare almeno una parte degli incentivi diretti alle imprese per detrazioni che rendano conveniente l'utilizzo dei voucher come strumento per aumentare il reddito reale da lavoro dei propri dipendenti e per facilitare la conciliazione fra lavoro e cura della famiglia.

Per rendere conveniente ai dipendenti delle imprese contribuire al finanziamento del voucher occorre prevedere che i voucher non debbano concorrere, almeno fino a un determinato massimale, alla formazione del reddito da lavoro, analogamente a quanto è previsto per i buoni pasto e, di conseguenza, siano esenti da tassazione. Per la parte eccedente il massimale si potrebbe estendere l'attuale normativa sui premi di produzione prevedendo una tassazione unica e agevolata del 10%.

L'utilizzo dei voucher universale da Parte di Regioni, Province e Comuni per l'erogazione di servizi alla persona a favore delle fasce più deboli e per l'emersione del lavoro irregolare potrebbe essere finanziato sia canalizzando e razionalizzando le risorse proprie già destinate ai servizi di protezione sociale, che attraverso i fondi FSE destinati ai servizi di conciliazione per le donne coinvolte in percorsi di reinserimento lavorativo.

Occorre non sottovalutare i risparmi per l'amministrazione pubblica che derivano dall'obbligo per le società emittenti a rimborsare agli enti locali i voucher non utilizzati dai cittadini a cui sono stati destinati e in generale dall'uso dei voucher. Ancora l'esperienza francese mostra che l'utilizzo dei voucher da parte degli enti locali non solo consente di controllare che la spesa sia interamente diretta all'acquisto da parte delle famiglie di servizi alle persone, riducendo in misura consistente i costi che altrimenti dovrebbero essere sostenuti per la creazione e il mantenimento di strutture pubbliche per l'erogazione servizi alla persona, ma riduce anche gli sprechi perché i voucher assegnati alle famiglie (non sono cedibili e possono essere utilizzati solo dal titolare) che non sono effettivamente utilizzati vengono rimborsati agli enti che li hanno acquistati.

In linea più generale sarebbe opportuno un accordo Stato-Regioni attraverso il quale concordare la ripartizione dei costi e delle competenze per il sostegno del voucher universale per i servizi alla persona.

In particolare lo Stato potrebbe farsi carico dei costi di emissione e gestione del voucher universale per i servizi alla persona e creare una piattaforma d'informazione e d'intermediazione basata su Internet che faciliti la ricerca da parte della famiglia sia dei lavoratori che delle imprese che erogano i servizi.

Sarebbe opportuno, inoltre, finanziare tutte le attività per la promozione e il sostegno del voucher universale per i servizi alla persona potenziando il fondo nazionale delle politiche per la famiglia, articolandolo anche a livello regionale e coordinandolo con gli altri fondi per le non autosufficienze e per l'inclusione sociale degli immigrati. Anche con l'unificazione o, almeno, il coordinamento dei fondi per la famiglia esistenti a tutti i livelli è possibile evitare sprechi e sovrapposizione per destinare in modo più mirato gli aiuti alle persone che ne hanno più bisogno.

Occorre, infine, tenere presente che a fronte di costi stimabili per la realizzazione del voucher universale per i servizi alla persona pari a circa 300 milioni l'anno (in Francia, l'analogo sistema di erogazione dei servizi alla persona attraverso voucher, ma con benefit e incentivi più generosi di quelli previsti in questa proposta, costa circa 500 milioni di euro l'anno), vi sono le maggiori entrate fiscali e contributive derivanti dall'emersione dal lavoro irregolare che possono essere stimate in circa 280 milioni ogni 100 mila lavoratori emersi.

Il saldo fra spesa sostenuta dallo Stato e dalle Regioni per sostenere il voucher universale per i servizi alla persona e le entrate fiscali determina un costo effettivo di alcune decine di milioni l'anno.

#### **4.6 Certificazione delle competenze, accreditamento e valutazione della qualità dei servizi**

Per migliorare la qualità dei servizi alla persona occorre certificare le competenze del personale che eroga tali servizi definendo i titolari della certificazione e i profili professionali, in particolare dell'assistenza familiare che è il più diffuso.

Per non imporre percorsi di accertamento complicati e corsi di formazione di durata eccessiva, è possibile utilizzare delle metodologie ben sperimentate, derivate dall'esperienza francese, che prevedono l'accertamento preventivo delle competenze possedute e successivamente l'intervento mirato di formazione integrativa nelle mansioni dove si riscontrano carenze.

Occorre, inoltre, creare un sistema che garantisca le famiglie sulla qualità dei servizi alla persona erogati dalle imprese e dalle associazioni.

Per quanto riguarda le imprese, gli enti e le associazioni che erogano servizi alla persona, per poter ricevere gli sgravi contributivi e fiscali, devono essere accreditati e certificati dalla Regione in cui operano, o dal Ministro competente se operano su tutto il territorio nazionale, anche in partenariato con altri soggetti.

E' necessario che le Regioni creino strutture di monitoraggio della qualità delle prestazioni, della regolarità dei rapporti di lavoro con i dipendenti e della presenza delle competenze specialistiche nel caso offrano servizi rivolti ai minori di 3 anni, a persone non autosufficienti o con disabilità, e affidino a un valutatore indipendente l'assegnazione dei punteggi di qualità.

Occorre prevedere procedure che consentano la revoca dell'accREDITAMENTO a quegli operatori che non hanno raggiunto, sulla base dei punteggi del valutatore indipendente, gli obiettivi di qualità stabiliti a livello nazionale e regionale.

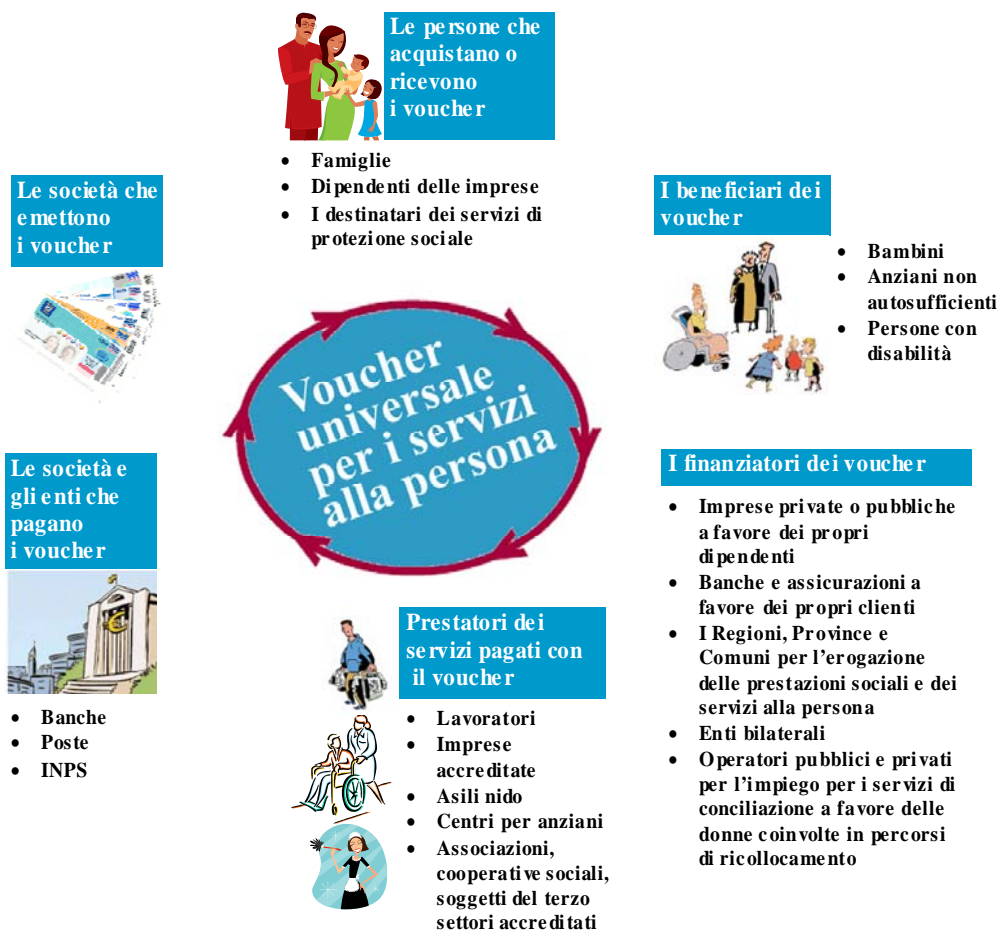
#### **4.7 Il flusso dei servizi alla persona erogati attraverso il voucher universale**

Il flusso che descrive l'utilizzazione del voucher universale per i servizi alla persona e del ruolo dei soggetti della filiera è relativamente semplice: i voucher emessi dalle società concessionarie sono acquistati dalle famiglie o sono ricevuti dai dipendenti delle imprese e dai destinatari dei servizi di protezione sociale, per acquistare servizi alla persona a favore dei bambini, degli anziani non autosufficienti o delle persone con disabilità. I voucher possono essere finanziati o cofinanziati dalle imprese a favore dei propri dipendenti, dalle banche e assicurazioni a favore dei propri clienti, dalle Regioni, Province e Comuni per l'erogazione delle prestazioni sociali o dagli operatori pubblici e privati per i servizi di conciliazione a favore delle donne coinvolte in percorsi di ricollocamento.

I servizi sono resi da lavoratori, imprese, asili nido, centri per anziani o associazioni accreditati.

I voucher vengono pagati a coloro che hanno reso le prestazioni da banche, poste ed enti pubblici convenzionati.

## Tav. 4 – Articolazione del modello di voucher universale per i servizi alla persona



## Appendice

Nelle pagine che seguono viene proposta a titolo informativo, una rappresentazione dei sistemi di servizi alla persona in alcuni paesi europei, nonché una sintesi dei tre modelli (francese, britannico e belga) analizzati nel capitolo secondo.

La tavola sinottica 1 sintetizza la peculiarità dei diversi modelli di intervento. Osservando il quadro sinottico in allegato, innanzitutto appare evidente come il lavoro accessorio non rappresenti una tipologia di contratto diffusa. Nei sistemi analizzati, tale istituto contrattuale forse ha dei corrispettivi solo in Francia, Belgio e Germania, mentre risulta assente in Spagna e Regno Unito, nonché in quei contesti particolari come Danimarca e Svezia (paesi afferenti al modello di welfare c.d. *scandinavo* e pertanto caratterizzati da un'articolazione del sistema di protezione sociale particolarmente generoso comprendente schemi di sostegni al reddito molteplici e diffusi).

La forma del voucher, infine, o è completamente assente o rappresenta una modalità di intervento solo per il settore della formazione (come in Germania). Questo significa che i punti di riferimento per lo sviluppo del sistema “buoni-lavoro” in Italia, si riducono sostanzialmente a due: Belgio e Francia, se si eccettua la particolare funzionalità del *voucher* britannico rivolto esclusivamente al soddisfacimento della domanda di servizi per l'infanzia. Di queste tre esperienze, ampiamente illustrate nel testo vengono riportate tre schede riepilogative che illustrano più in dettaglio i modelli sviluppati nei tre paesi.

Per un sistema come quello italiano - il cui modello di *welfare state* appartiene alla categoria sociologicamente definita come “mediterranea” e dunque caratterizzata dal ruolo determinante della famiglia che si avvale, tradizionalmente, del lavoro gratuito delle donne chiamate a coprire tutti i settori della cura, dove i trasferimenti monetari dominano rispetto alla fornitura dei servizi ed esiste una dicotomia profonda tra beneficiari forti e beneficiari deboli – il rafforzamento del lavoro accessorio nella direzione tracciata, ad esempio, dal *Chèque Emploi Service Universel* (CESU) francese, piuttosto che rincorre assetti welferistici di stampo scandinavo sostanzialmente non trasferibili, potrebbe rappresentare una soluzione in grado di rispondere, almeno in parte e con un volume di spesa sostanzialmente contenuto, allo strutturale deficit di servizi. Lo strumento del *voucher* costituirebbe, pertanto, un primo passo verso il c.d. *welfare attivo*.

La *ratio* che è sottesa all'esperienze belga, francese e, nel caso dei servizi all'infanzia, britannica, fa perno da un lato sulla regolazione del quadro normativo a garanzia degli attori e della qualità delle prestazioni, dall'altro sulla centralità degli stessi laddove all'amministrazione centrale è demandato esclusivamente il ruolo di soggetto attivo nella predisposizione di strumenti flessibili e nel sostegno alla diffusione di questi ultimi, lasciando a cittadini ed imprese la libertà di utilizzare il sistema in base alle proprie specifiche esigenze.

Nel dettaglio, nei tre modelli citati - tra quelli osservati, certamente i più utili per sviluppare il modello italiano – la struttura tipo prevede, a grandi linee, che il buono-servizio o buono-lavoro, altrimenti detto *voucher*, consista in un titolo di pagamento emesso da una società emittente a ciò autorizzata, che permette all'utente di regolare - con un aiuto finanziario da parte dello Stato sotto forma di una sovvenzione per il consumo o detassazioni laddove previste<sup>22</sup> - la prestazione di opere o servizi alla persona. Il privato, pertanto, non instaura alcun rapporto di tipo

---

<sup>22</sup> Ad esempio in Belgio la differenza tra quanto pagato dal cittadino ed il valore del buono è finanziata dallo Stato, che rimborsa all'impresa che ha assunto il lavoratore il valore pieno del buono (in più i privati beneficiano anche di una detrazione fiscale del 30%); nel Regno Unito il sistema dei “childcare voucher” offre dei benefici fiscali ai dipendenti che sottoscrivono il programma eventualmente offerto dall'azienda, in quanto la parte di retribuzione erogata sotto forma di voucher è esente da imposte e da obblighi contributivi.

contrattuale con il prestatore d'opera, che è dipendente della società autorizzata alla quale la persona fisica si è rivolta.

In Francia tutto ciò si è tradotto in un rapporto di natura trilaterale: fra le due figure del prestatore e beneficiario del servizio, si frappone l'organismo accreditato dal quale il prestatore d'opera deve necessariamente essere contrattualizzato.

Tra gli strumenti più utili alla diffusione del *voucher*, il coinvolgimento dei soggetti datoriali/impresie presso cui sono impiegati i cittadini che richiedono i buoni, ha rappresentato una forte semplificazione. Nel Regno Unito, ad esempio, una volta introdotto in azienda il piano dei *childcare voucher*, i dipendenti che ne hanno i requisiti possono decidere di aderirvi. Nella gran parte dei casi, i datori di lavoro gestiscono il programma attraverso un "sacrificio salariale", ossia un accordo scritto che va a ridurre, per il periodo scelto o fino a che il bambino arriva all'età limite prevista dalla legge, il salario del dipendente, per una somma pari a quella che viene versata in voucher. Sulla somma ricevuta in voucher, il dipendente non paga né tasse né trattenute previdenziali, mentre il datore di lavoro risparmia i versamenti previdenziali: In questo caso però raramente i datori di lavoro decidono di offrire ai dipendenti i voucher addossandosene il costo, diversamente dalla logica applicativa del CESU francese, per il quale la possibilità di un finanziamento totale o parziale rappresenta una opzione scelta dalle imprese con maggiore frequenza.

Presenza di contratti di lavoro di tipo accessorio		Attività previste dalla legge con specifico riferimento ai servizi alla persona	Presenza di voucher quale strumento utilizzato per la copertura dei costi relativi ai servizi alla persona	Presenza di organismi accreditati per la distribuzione erogazione	Valore economico del voucher	Presenza di sistemi di agevolazione economica
BE	SI I lavori occasionali di tipo accessorio sono definiti "servizi di prossimità" e comprendono tutte le prestazioni lavorative rese in ambito domestico	Le attività autorizzate riguardano l'assistenza a domicilio di natura domestica. Si tratta di attività di aiuto al nucleo familiare di una persona fisica residente in Belgio	SI E' previsto l'utilizzo di buoni-servizio ("titres-services") consistente in un titolo di pagamento emesso da una società emittente autorizzata (al momento attuale: Sodexo), che permette all'utente di regolare la prestazione di opere o servizi di prossimità prestati da un'impresa autorizzata.	SI Le imprese, quali datori di lavoro dei prestatori di lavoro accessorio, devono chiedere l'autorizzazione ministeriale. La Sodexo è la società incaricata della gestione del dispositivo (erogazione buoni, rimborsi imprese)	Il valore del buono-servizio, utilizzabile per pagare un'ora di prestazione, è di 20,80 euro. La validità dei buoni è di nove mesi dalla loro emissione.	SI La differenza tra quanto pagato dal cittadino ed il valore del buono è finanziata dallo Stato, che rimborsa all'impresa che ha assunto il lavoratore il valore pieno del buono. In più, i privati beneficiano anche di una detrazione fiscale del 30%
FR	SI Il lavoro accessorio in Francia viene inteso esclusivamente come insieme di servizi alla persona.	Le professionalità rientranti nel campo dei servizi alla persona ricomprendono: servizi alla famiglia; servizi assimilabili alla promozione della salute; servizi volti al miglioramento della qualità della vita quotidiana; servizi di intermediazione.	SI Il 1° gennaio 2006 è entrato in vigore in Francia lo Chèque Emploi Service Uni-versel (CESU). Il CESU può rivestire la forma di <i>CESU bancaire</i> e <i>CESU préfinancé</i> .	SI Le imprese e associazioni che erogano i servizi alla persona, per essere accreditate, devono proporre esclusivamente dei servizi che rientrino fra quelli previsti dall'articolo D129-35 del Codice del Lavoro.	Il valore effettivo del CESU viene deciso dal soggetto che lo richiede in base alle esigenze di utilizzo o meno delle agevolazioni fiscali c. Gli importi maggiormente richiesti vanno da un minimo di 15 euro a un massimo di 50.	SI Sono previsti vantaggi fiscali sia per i datori di lavoro che per i dipendenti beneficiari del CESU
IT	SI Per prestazioni di lavoro accessorio si intendono attività lavorative di natura meramente occasionale, definite "accessorie", non riconducibili a contratti di lavoro in quanto svolte in modo saltuario.	Le attività previste dalla legge sono: agricole di carattere stagionale effettuate da pensionati e da giovani; lavori di giardinaggio; manifestazioni sportive, culturali o caritatevoli o lavori di emergenza o di solidarietà; periodi di vacanza da parte di giovani con meno di 25 anni di età; lavori domestici	SI Sono previsti buoni-voucher che incorporano sia l'assicurazione anti-infortuni dell'Inail, che il contributo Inps, che viene accreditato sulla posizione individuale contributiva del lavoratore che, ove non presente, viene aperta d'ufficio dall'Inps.	SI Il Decreto Legge n. 112/08, convertito in Legge n. 133/08, ha individuato nell'Inps, nelle agenzie per il lavoro e negli intermediari speciali, il ruolo di concessionari del servizio.	10 euro è il valore nominale del buono lavoro e pari 5% è la trattenuta del concessionario per il rimborso delle spese del servizio (13% la contribuzione a favore della gestione separata dell'INPS e 7% quella a favore dell'INAIL) per cui il corrispettivo netto della prestazione in favore del lavoratore è pari a 7,50 euro.	NO Tuttavia, la convenienza del nuovo istituto è affidata al minore carico contributivo rispetto ai contratti di lavoro dipendente, che si annulla nei confronti delle collaborazioni a progetto
UK	NO Con particolare riferimento al lavoro occasionale o accessorio, non esistono specifiche disposizioni in materia di contratti di lavoro di questo tipo	Le attività erogabili attraverso lo strumento dei voucher riguardano i servizi all'infanzia	SI Il sistema dei voucher al momento attuale si riferisce unicamente ai servizi per l'infanzia destinati a bambini fino a 15 anni di età (o 16, se disabili), quali custodia dei bambini, asili e programmi di gioco.	SI I datori di lavoro possono provvedere direttamente oppure affidarsi ad un fornitore di buoni. Nell'elenco dei fornitori di voucher con le maggiori quote di mercato spiccano società note come Sodexo e Accor	Non esiste un valore standard: il valore economico del voucher è variabile. Imprese o fornitori di voucher offrono una selezione di "tagli", e lasciano al lavoratore la possibilità di scegliere entro il limite massimo della somma a lui spettante (55 sterline settimanali o 243 mensili)	Il sistema dei "childcare voucher" offre dei benefici fiscali ai dipendenti che sottoscrivono il programma eventualmente offerto dall'azienda, in quanto la parte di retribuzione erogata sotto forma di voucher è esente da imposte e da obblighi contributivi.

Presenza di contratti di lavoro di tipo accessorio		Attività previste dalla legge con specifico riferimento ai servizi alla persona	Presenza di voucher quale strumento utilizzato per la copertura dei costi relativi ai servizi alla persona	Presenza di organismi accreditati per la distribuzione erogazione	Valore economico del voucher	Presenza di sistemi di agevolazione economica
ES	NO In Spagna non esiste, ai fini della specifica regolamentazione da parte del diritto del lavoro, una definizione di "lavoro occasionale" o "accessorio".	Per i servizi resi in ambito domestico, essi sono regolati dal Regio Decreto 1424/85 inclusi: gestione o cura della casa; giardinaggio; conduzione di veicoli, realizzata come parte delle attività domestiche; assistenza a membri della famiglia o persone conviventi	NO Non sono previsti voucher per servizi alla persona	-	-	-
DK	NO In Danimarca il governo ha varato nel gennaio del 1994 un dispositivo che regola i cosiddetti "Servizi domestici", ma non esiste alcun contratto di lavoro di tipo accessorio	Attualmente il dispositivo riguarda solamente i lavori domestici non specialistici e il giardinaggio.	NO Il dispositivo danese sui servizi domestici prevede un sussidio corrisposto alle famiglie per le spese da sostenere per lavori domestici non specialistici ma ad alta intensità di manodopera.	L'Agenzia Danese per il Commercio e le Imprese è stata incaricata dal Ministero degli Affari Economici per l'accreditamento delle agenzie di somministrazione e la verifica della loro iscrizione al registro IVA.	Non sono previsti voucher. Il sussidio è variabile in funzione del tipo di prestazione richiesta.	-
SE	NO In Svezia l'assistenza, gratuita, è erogata attraverso un sistema operativo territorialmente. Non è previsto il lavoro accessorio	-	NO	-	-	-
DE	SI "Mini jobs - Midi jobs" - Attività lavorative occasionali di molteplice natura, definite per legge.	In Germania sono principalmente i lavori domestici e di cura delle persone non più autosufficienti, i settori nei quali il Mini Job viene maggiormente svolto	NO Non sono previsti voucher per servizi alla persona, ma solo per attività di formazione	-	-	-

Fonte: elaborazione Italia Lavoro 2009.



## Schede di benchmarking \*

<b>I SERVIZI ALLA PERSONA: BELGIO</b>	
<b>CAPITOLO I. ELEMENTI DI SCENARIO</b>	
<b><u>I servizi alla persona</u></b>	<p>In Belgio, la legge 20 luglio 2001 definisce i servizi e le occupazioni di prossimità come «le attività commerciali o non commerciali, creatrici di occupazione, dirette a soddisfare bisogni individuali, personali o familiari nel quadro della vita quotidiana e riguardanti l'aiuto a domicilio di natura domestica».</p> <p>I "servizi di prossimità", comprendono tutte le prestazioni lavorative rese in ambito domestico, ossia:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• aiuto nelle faccende domestiche,</li><li>• assistenza al di fuori della casa, ammessa nei casi di piccole commissioni per necessità quotidiane, attività di stiro o rammendo effettuate in uno dei locali dell'impresa cui il lavoratore fa riferimento;</li><li>• assistenza negli spostamenti prestata ad anziani oppure a disabili</li></ul>
<b><u>Gli strumenti utilizzati per la copertura dei costi (voucher, ecc)</u></b>	<p>Il sistema istituito in Belgio per la retribuzione dei servizi di prossimità prevede l'utilizzo di buoni-servizio ("titres-services"). Il buono-servizio consiste nel titolo di pagamento emesso da una società emittente a ciò autorizzata (al momento attuale: Sodexo), che permette all'utente di regolare, con un aiuto finanziario da parte dello Stato sotto forma di una sovvenzione per il consumo, la prestazione di opere o servizi di prossimità prestati da un'impresa autorizzata.</p> <p>I buoni-servizio sono disponibili in due formati:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• cartaceo</li><li>• elettronico</li></ul> <p>Le finalità della istituzione del sistema dei buoni servizio per la retribuzione dei servizi di prossimità è la creazione di posti lavoro addizionali e, soprattutto, regolari, in ambito domestico ed assistenziale.</p>
<b><u>I beneficiari dei servizi alla persona</u></b>	<p>Gli utenti dei servizi sono persone fisiche residenti in Belgio. Esse, previa iscrizione al sistema, possono acquistare i titoli-servizi dalla società Sodexo (che è la società emittente dal 1° gennaio 2008) per poter beneficiare di determinati servizi di aiuto domestico. Successivamente, possono rivolgersi ad una delle imprese autorizzate chiedendo la disponibilità di un prestatore d'opera, per una delle attività previste.</p> <p>A partire dal 1° gennaio 2006, le lavoratrici autonome che hanno partorito hanno diritto ad una forma di assistenza alla maternità,</p>

\* A cura di L. De Angelis, M. Caminiti - Banche Dati Documentali, Italia Lavoro S.p.A.

	<p>consistente in 105 buoni-servizio gratuiti, forniti attraverso il fondo di assicurazione competente. L'iniziativa nasce dalla volontà di favorire una migliore conciliazione tra vita familiare e vita professionale.</p>
<p><u>I prestatori dei servizi alla persona</u></p>	<p>In linea di principio, chiunque può essere assunto per effettuare dei servizi all'interno del sistema dei buoni-servizio: non è neanche necessario essere iscritti al Servizio per l'impiego.</p> <p>La persona che si candida a lavorare nell'ambito del sistema dei buoni-servizio può dunque essere: un disoccupato, una persona la cui indennità di disoccupazione è stata sospesa o rimossa, un beneficiario di integrazione del reddito, un lavoratore a tempo parziale, un disoccupato che non ha ricevuto benefici o una persona che lavora "in nero".</p> <p>All'interno del sistema, la persona, sulla base della situazione in cui si trova al momento di iniziare, rientra in una delle seguenti due categorie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• lavoratori di <b>categoria A</b>: Si tratta di lavoratori che ricevono sussidi di disoccupazione, integrazione del reddito oppure una qualsiasi forma di assistenza sociale di tipo finanziario, nel corso del loro contratto</li> <li>• lavoratori di <b>categoria B</b>: tutti gli altri dipendenti nell'ambito di un contratto di lavoro "buoni-servizio". Tali lavoratori percepiscono solo il salario.</li> </ul> <p>Il lavoratore ha un contratto di lavoro, denominato "Contratto di lavoro buoni-servizio" (Contrat de travail titres-services): si tratta di un regolare contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato, con orario a tempo pieno o part-time.</p> <p>Il lavoratore può stipulare più contratti successivi a tempo determinato con lo stesso datore di lavoro, ma solo per un periodo di tempo limitato, che varia da sei a tre mesi, a seconda che rientri nella categoria A o B.</p> <p>Come per tutti i lavori, lo stipendio base di un contratto di questo tipo è influenzato dagli accordi collettivi di lavoro conclusi in seno alla commissione paritaria cui l'impresa autorizzata fa riferimento, nonché dagli accordi conclusi a livello di impresa.</p> <p>Il lavoratore occupato nell'ambito di un contratto di buoni servizio gode di copertura assicurativa e contributi.</p>
<p><u>Gli organismi accreditati (distribuzione, riscossione, incontro D/O, qualificazione del lavoro)</u></p>	<p>Le imprese che intendono essere inserite nel sistema dei buoni-servizio, come datori di lavoro dei prestatori di servizi di prossimità, devono chiedere l'autorizzazione del Ministero federale per l'occupazione, inviando o presentando apposita domanda attraverso l'Ufficio Nazionale per l'Impiego (ONEM).</p> <p>Le aziende accreditate possono essere: imprese commerciali, società di lavoro interinale, mutue, imprese sociali, oppure lavoratori autonomi con uno o più dipendenti.</p>

	<p>Le imprese interessate si impegnano ad assumere uno o più lavoratori, con lo specifico contratto di lavoro buoni-servizio.</p> <p>Non esistono disposizioni specifiche per la assunzione dei lavoratori: i datori possono far riferimento o meno al collocamento.</p> <p>Le imprese autorizzate sono inserite in un elenco gestito e aggiornato su Internet (<a href="http://www.titres-services-onem.be/fr_entreprisesagreees.asp">www.titres-services-onem.be/fr_entreprisesagreees.asp</a>) dalla società Sodexo,</p> <p>La Sodexo è la società incaricata della gestione del dispositivo dei buoni-servizio e si occupa, tra l'altro, della emissione, distribuzione ai privati e rimborso dei buoni-servizio alle imprese autorizzate.</p>
<p><u>Com'è organizzato il sistema di governance dei servizi alla persona</u></p>	<p>Il regio decreto 12 dicembre 2001 definisce le modalità di funzionamento del sistema di utilizzo dei buoni-lavoro (titres-services) per il pagamento di servizi di prossimità da effettuarsi presso il proprio domicilio o al di fuori.</p> <p>Il sistema riguarda i privati, in quanto i buoni <b>non sono utilizzabili per fini professionali</b>, e prevede la coesistenza di cinque diverse tipologie di attori:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la società che emette i buoni,</li> <li>• i privati utilizzatori,</li> <li>• le imprese autorizzate,</li> <li>• i prestatori d'opera,</li> <li>• l'Ufficio Nazionale per l'Impiego (ONEM).</li> </ul> <p>Il meccanismo di funzionamento è il seguente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• il privato che intende utilizzare i buoni si iscrive, gratuitamente, presso la società emittente (in Belgio, al momento attuale: Sodexo), quindi ordina i buoni-lavoro (minimo 10) al costo di 7,50 euro cadauno, validi per otto mesi</li> <li>• per ottenere il servizio al quale è interessato, l'utilizzatore deve rivolgersi ad una delle società autorizzate dal Governo federale, concordando le modalità di svolgimento</li> <li>• l'impresa invia presso il domicilio del privato un lavoratore che ha lo status di proprio dipendente, per lo svolgimento della prestazione richiesta dal privato</li> <li>• completata la prestazione, il privato paga al lavoratore un buono-servizio per ogni ora di lavoro effettuata (attraverso i voucher cartacei, sui quali deve apporre data della prestazione e firma, oppure attraverso il portafoglio elettronico)</li> <li>• il lavoratore invia o consegna i buoni-servizio ricevuti in pagamento all'impresa autorizzata di riferimento e questa, a sua volta, li riconsegna alla società che ne ha la gestione (Sodexo), responsabile anche del rimborso alle imprese</li> </ul> <p>Il numero massimo di buoni-servizio acquistabili in un anno da parte di un singolo utilizzatore è di 750. Tale limite è stato portato a 2.200 per determinate categorie di persone: famiglie monoparentali, portatori di handicap, genitori di minorenni portatori di handicap, persone anziane titolari di indennità di accompagnamento.</p>

## CAPITOLO II. I SETTORI DI ATTIVITÀ

<p><b><u>I settori e le attività coinvolte.</u></b></p>	<p>Il sistema dei buoni-servizio si riferisce a prestazioni da effettuarsi presso il domicilio dei privati, quali i lavori domestici o anche al di fuori, per la soddisfazione di piccole necessità quotidiane.</p> <p>E' allo studio del Ministero del Lavoro, di concerto con le Parti sociali dei settori interessati (assistenza all'infanzia, giardinaggio ecc.) la possibilità di estendere e diversificare le attività previste nell'ambito del sistema dei buoni-servizio, senza incorrere nella ipotesi di concorrenza sleale.</p>
<p><b><u>Le dimensioni del settore dei servizi domiciliari e alla persona</u></b></p>	<p>Il sistema che ha introdotto, nel 2004, l'utilizzo dei buoni-lavoro per la retribuzione dei servizi di prossimità è andato rapidamente diffondendosi: il numero dei buoni-servizio rimborsati è passato da 5,6 milioni nel 2004 a 49 milioni nel 2007. La creazione di nuovi posti di lavoro nel 2005 aveva totalizzato 28.000 unità, per arrivare a 87.000 nel 2007 (anno in cui le previsioni formulate dal Ministero del lavoro si ripromettevano come obiettivo le 25.000 unità).</p>
<p><b><u>Tipologie di servizi offerti nel settore dei servizi domiciliari e alla persona</u></b></p>	<p>Le attività autorizzate riguardano l'assistenza a domicilio di natura domestica. Si tratta di attività di aiuto al nucleo familiare di una persona fisica residente in Belgio, così definite.</p> <p>a) vengono eseguite presso il domicilio della persona, quali:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• pulizia della casa;</li><li>• pulizia delle finestre;</li><li>• lavanderia;</li><li>• stiratura;</li><li>• piccoli lavori di cucito (rammendo);</li><li>• preparazione di pasti.</li></ul> <p>b) vengono eseguite al di fuori della residenza familiare, ossia:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• piccoli acquisti per soddisfare le esigenze quotidiane della persona;</li><li>• stiratura, incluso il rammendo dei capi da tirare, eseguito nei locali del datore di lavoro e non presso il domicilio del privato;</li><li>• accompagnamento di persone disabili (per esempio, accompagnare le persone dal medico o in un negozio)</li></ul>

## CAPITOLO III. LA REGOLAZIONE DELLA PRESTAZIONE LAVORATIVA

<p><b><u>Condizioni limiti e procedure per l'instaurazione del rapporto di lavoro da parte del beneficiario / datore di lavoro</u></b></p>	<p>Il prestatore d'opera deve essere assunto dalla società autorizzata, tramite un contratto di lavoro specifico detto "contratto di lavoro buoni-servizio", a tempo pieno o parziale.</p> <p>Lo specifico contratto di lavoro "titres-services" prevede la forma scritta e deve essere individuale, stipulato al più tardi entro due giorni lavorativi a partire dal momento dell'entrata in servizio del lavoratore.</p> <p>Come più volte detto, si tratta di un regolare contratto di lavoro, regolato essenzialmente legge del 3 luglio 1978, relativa ai contratti</p>
--	--

di lavoro. Può essere a tempo determinato o indeterminato, a tempo pieno o part-time.

Il contratto di lavoro "titres-services" deve contenere come minimo le seguenti indicazioni:

- identità delle parti;
- numero di autorizzazione assegnata al datore di lavoro;
- data di inizio del contratto;
- data di fine del contratto, se stipulato per un periodo determinato;
- la durata (numero di ore di lavoro) e l'orario di lavoro (momenti delle prestazioni). Se il contratto è a tempo indeterminato, stabilisce come e con quale preavviso il lavoratore viene informato del proprio orario di lavoro. In assenza di una simile disposizione, il programma deve essere portato a conoscenza del lavoratore con almeno sette giorni di anticipo.

L'orario massimo di lavoro previsto dal contratto è di 38 ore. Per quanto riguarda l'orario minimo, bisogna distinguere tra lavoratori di categoria A e B.

Per i lavoratori appartenenti alla categoria A, le norme specifiche sono:

- durante i primi sei mesi di lavoro, la durata minima di ciascuna prestazione non può essere inferiore alle tre ore (il lavoratore che inizia il lavoro alle 9 del mattino deve essere pagato almeno fino a mezzogiorno) e le ore di lavoro settimanali non possono essere inferiori ad un terzo della durata del lavoro a tempo pieno;
- dal 1° giorno lavorativo del settimo mese (lavoro svolto presso lo stesso datore di lavoro), il lavoratore deve avere un contratto di lavoro a tempo indeterminato, con orario a tempo pieno o part-time. La durata minima di ciascuna delle prestazioni rimane di tre ore.

Per i lavoratori appartenenti alla categoria B, si applicano le seguenti regole specifiche, per tutta la durata dell'incarico:

- la durata di ciascuna prestazione può essere inferiore a tre ore (è, ad esempio, permesso lavorare dalle 9 alle 11 del mattino);
- per i lavoratori part-time, l'orario settimanale lavoro può essere inferiore a un terzo rispetto all'orario di lavoro a tempo pieno (ad esempio, un orario settimanale di sei ore è legale);
- a partire dal 1° giorno lavorativo del quarto mese di attività con lo stesso datore di lavoro, il lavoratore deve avere un contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Per quanto riguarda la possibilità di rifiutare o meno ore aggiuntive di lavoro proposte dall'impresa: il lavoratore di categoria B ha il diritto di rifiutarle, mentre il lavoratore di categoria A, che, durante il contratto di lavoro "titres-services" riceve in aggiunta al proprio stipendio una indennità di disoccupazione o una integrazione del reddito o altro aiuto finanziario di tipo sociale, è obbligato ad accettare un regime lavorativo più elevato. Inoltre, tale tipologia di lavoratore deve, fin dal primo giorno di lavoro, informare per iscritto il proprio datore di lavoro dell'appartenenza alla categoria A e dichiarare la propria disponibilità ad un regime di lavoro maggiore dallo stesso datore di lavoro; ad un altro lavoro part-time presso lo stesso datore di lavoro che preveda più ore di lavoro o ad un eventuale lavoro a tempo pieno.

	<p>Il datore di lavoro deve dare priorità ai lavoratori di categoria A nel caso di disponibilità di lavori dello stesso tipo a tempo pieno o part-time con un maggior numero di ore.</p> <p>In caso il lavoratore di categoria rifiuti senza motivazione delle ore aggiuntive, il datore di lavoro è tenuto, secondo i casi, ad informare l'ONEM o il CPAS. Il lavoratore potrebbe in tale caso perdere l'indennità di disoccupazione o l'integrazione del reddito.</p>
<p><b><u>Condizioni limiti e procedure per l'instaurazione del rapporto di lavoro da parte del prestatore</u></b></p>	<p>Il lavoratore interessato a prestare la propria opera nel settore dei servizi di prossimità, al fine di ottenere l'assunzione presso una delle società autorizzate, può rivolgersi ai Servizi regionali per l'impiego competenti (ACTIRIS, FOREM, VDAB) oppure consultare l'elenco delle imprese autorizzate, sul quale vengono pubblicate le offerte di lavoro.</p> <p>Per poter essere assunto nell'ambito del sistema dei titres-services il lavoratore non deve rispondere ad alcuna condizione specifica e, come detto, non deve neanche essere necessariamente iscritto al collocamento.</p> <p>Per quanto concerne il rapporto tra lavoratore e utente del servizio: il lavoratore non può avere legami familiari con l'utilizzatore, né la sua stessa residenza; non può essere al tempo stesso prestatore d'opera e beneficiario né può prestare il proprio lavoro a favore del coniuge o del convivente.</p>
<p><b><u>Eventuali tutele a sostegno del reddito per il prestatore (disoccupazione, maternità, malattia, ecc.)</u></b></p>	<p>Il contratto di lavoro "titres-services" non presenta caratteristiche peculiari rispetto agli usuali contratti di lavoro. Di conseguenza, è regolato dalla stessa normativa che disciplina i normali contratti di lavoro.</p> <p>In qualità di dipendente, il prestatore d'opera gode dei seguenti vantaggi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ha un regolare contratto di lavoro;</li> <li>• riceve una retribuzione basata sulle tabelle salariali in vigore;</li> <li>• è coperto dalla previdenza sociale;</li> <li>• è assicurato contro gli infortuni.</li> </ul>
<p><b><u>Valore retributivo del voucher e durata della prestazione lavorativa</u></b></p>	<p>Il lavoratore gode, indipendentemente dai buoni-servizio guadagnati, di una remunerazione mensile che non può essere inferiore a quella prevista per il settore.</p> <p>Si possono, con riferimento al valore salariale, verificare due ipotesi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ai lavoratori assunti presso società che impiegano soltanto i lavoratori nel quadro dei buoni-servizio, oppure presso agenzie interinali, si applica il salario minimo stabilito dal contratto collettivo di lavoro concluso nell'ambito della sotto-commissione paritaria relativa a tale settore (la 322.01). In base a tale contratto, a partire dal 1 febbraio 2008, il salario minimo lordo è il seguente: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 9,11 euro l'ora per i lavoratori con meno di un anno di anzianità;</li> <li>○ 9,47 euro l'ora per i lavoratori con almeno un anno di anzianità;</li> <li>○ 9,59 euro l'ora per i lavoratori con almeno due anni</li> </ul> </li> </ul>

	<p>anzianità</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ai lavoratori assunti in aziende che esercitano attività di diverso genere, si applica lo stesso contratto dei lavoratori impegnati nelle altre attività aziendali</li> </ul>
<u>Assoggettabilità fiscale e previdenziale del reddito</u>	La disciplina fiscale, previdenziale ed assicurativa prevista per il contratto di lavoro "titres-services" non differisce da quella prevista per i normali contratti di lavoro.
<u>Ruolo e compiti delle parti sociali nella regolamentazione e nell'attivazione del rapporto di lavoro</u>	Per quanto concerne il ruolo delle parti sociali, il contratto di lavoro "titres services" rientra nella contrattazione collettiva del settore di riferimento dell'impresa autorizzata.
<b>CAPITOLO IV. I BUONI-LAVORO O VOUCHER</b>	
<u>Valore economico del voucher</u>	<p>Il valore del buono-servizio, utilizzabile per pagare un'ora di prestazione, è di <b>20,80 euro</b>.</p> <p>La validità dei buoni è di nove mesi dalla loro emissione.</p>
<u>Il voucher come semplificazione amministrativa</u>	Il voucher rappresenta una notevole semplificazione dal punto di vista amministrativo, per gli utenti dei servizi: il privato infatti non instaura alcun rapporto di tipo contrattuale con il prestatore d'opera, che è dipendente della società autorizzata, la quale risponde anche per eventuali danni derivanti all'utilizzatore a causa di mancanze o errori del lavoratore.
<u>Chi può acquistare i voucher?</u>	<p>Come prima detto, tutte le persone fisiche residenti in Belgio, previa iscrizione al sistema, possono acquistare i titoli-servizi dalla società Sodexo per poter beneficiare di determinati servizi di aiuto domestico.</p> <p>Successivamente, possono rivolgersi ad una delle imprese autorizzate chiedendo la disponibilità di un prestatore d'opera, per una delle attività previste.</p>
<u>I soggetti beneficiari. Chi può accedere al voucher?</u>	<p>A partire dal 1° gennaio 2006, hanno diritto di ricevere buoni-servizio gratuiti le lavoratrici autonome che hanno recentemente partorito, dal momento in cui riprendono a lavorare.</p> <p>Il numero dei buoni, inizialmente pari a 70, è stato elevato a 105 a partire dal maggio 2007. Le lavoratrici indipendenti possono utilizzarli per pagare delle prestazioni di lavoro di tipo domestico.</p> <p>In questo caso, l'accesso ai buoni-servizio viene effettuato attraverso il fondo di assicurazione cui fa riferimento la lavoratrice ed i buoni sono finanziati dal sistema di sicurezza sociale.</p>

Sistemi di agevolazione economica a favore di prestatori, beneficiari, acquirenti dei bonus, concessionari, distributori, riscossori, ecc.

Ai fini della diffusione del sistema dei buoni-servizio, il Governo federale belga ne ha incentivato l'utilizzo, a vari livelli.

Grazie alle sovvenzioni del governo federale, infatti, il buono-servizio, del **valore di 20,80 euro** per ogni ora di servizio, viene pagato **7,50 euro dai privati**: la differenza tra quanto pagato dal cittadino ed il valore del buono è finanziata dallo Stato, che rimborsa all'impresa che ha assunto il lavoratore il valore pieno del buono. In più, i privati beneficiano anche di una detrazione fiscale del 30%: di conseguenza, il costo reale di ciascun buono, per il cittadino, è di 5,25 euro.

Ai fini della detrazione, la Sodexo invia il 1° aprile di ogni anno a ciascun utilizzatore, una attestazione fiscale relativa ai buoni-lavoro acquistati, da allegare alla dichiarazione dei redditi. A partire dall'anno fiscale 2009 (redditi 2008), gli utenti a basso reddito possono beneficiare di questo vantaggio anche attraverso un credito d'imposta rimborsabile.

Si tratta quindi di un sistema decisamente costoso per lo Stato, che ha voluto tuttavia incentivare la partecipazione delle imprese private con un conseguente incremento occupazionale che riguarda proprio le fasce di lavoratori meno qualificati e maggiormente a rischio di esclusione sociale.

Il sistema dei buoni-servizio, nel 2007 ha avuto un **costo netto per lo Stato di circa 393 milioni di euro**<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Fonte: rapporto "Evaluation du régime des titres services pour les services et emplois de proximité 2007", commissionato dal Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation Sociale



## I SERVIZI ALLA PERSONA: FRANCIA

### CAPITOLO I. ELEMENTI DI SCENARIO

#### I servizi alla persona

In Francia per "servizi alla persona" si intende l'insieme dei servizi che contribuiscono al benessere dei cittadini nei luoghi dove svolgono la propria attività, si tratti del domicilio, del luogo di lavoro o nel quale passano il loro tempo libero. La definizione, che si ritrova nel "Piano di Sviluppo dei Servizi alla Persona" del Ministero del Lavoro francese è stata data nel corso dell'assemblea nazionale sui servizi alla persona del 22 novembre 2004 ed è oramai riconosciuta dall'insieme degli operatori del settore.

I servizi alla persona, con più di 2 milioni di addetti, costituiscono il settore dell'economia francese che ha conosciuto la crescita maggiore negli ultimi 15, anni nonostante la presenza di vari freni esistenti all'interno del sistema che ne hanno pregiudicato un maggiore sviluppo.

Per comprendere meglio il significato di alcune parti di questo documento è necessario capire la differenza fondamentale che esiste tra l'esperienza italiana e quella francese. Mentre infatti nel nostro paese le figure che intervengono in questo tipo di contratto sono due (prestatore ed utilizzatore del servizio) in Francia l'intero impianto poggia su un rapporto di natura trilaterale: in altre parole, fra queste due figure, si frappone la società di lavoro interinale (o di somministrazione) dalla quale, come vedremo di seguito in dettaglio, il prestatore d'opera deve necessariamente essere contrattualizzato.

#### Gli strumenti utilizzati per la copertura dei costi (voucher, ecc)

A seguito dell'approvazione della legge 2005-841 del 26 luglio 2005 relativa allo sviluppo dei servizi alla persona, il 1° gennaio 2006 è entrato in vigore in Francia lo *Chèque Emploi Service Universel* (CESU), che sostituisce i precedenti *Chèque Emploi Service* (CES) e *Titre Emploi Service* (TES). Il CESU può rivestire la forma di *CESU bancaire* e *CESU préfinancé*.

Il cittadino che intendesse utilizzare il CESU bancario deve iscriversi al CNCESU, centro di gestione del CESU, e ritirarlo presso la propria banca. E' una sorta di libretto assegni nominativo in cui ciascun "assegno" deve essere compilato dal titolare che dovrà inserire l'importo netto da pagare, il nome della persona che ha effettuato il servizio, il numero di ore lavorate ed il costo orario. Una volta riempito, la copia per il CNCESU deve essere inviata al più presto per permettere a quest'ultimo di provvedere a prelevare i contributi sociali. Il prestatore del servizio, a sua volta, può depositare il CESU alla sua banca o presentarlo per l'incasso;

Nel caso del CESU prepagato invece, i buoni sono emessi da particolari organismi abilitati dalla Agence Nationale des Services à la Personne (ad esempio Accor Service e Chèque Domicile) e sono cofinanziati, in tutto o in parte, da finanziatori privati, quali ad esempio imprese che li offrono ai propri dipendenti gratuitamente o

	<p>ad un valore inferiore rispetto al valore nominale, analogamente a quanto si verifica nel caso dei buoni pasto.</p> <p>Nel regolamentare il settore dei Servizi alla Persona, si sono volute perseguire le seguenti finalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ stimolare la domanda di questo tipo di servizi attraverso sgravi fiscali e assunzione di parte dei costi per agevolare l'accesso ai servizi;</li> <li>➤ semplificare le procedure attraverso la creazione dell'Agenzia Nazionale dei servizi alla persona che raggruppa 18 ministeri e lo sviluppo di una rete territoriale di delegati territoriali;</li> <li>➤ sviluppare la professionalizzazione del settore attraverso la creazione dei "marchi" nazionali, al fine anche di rafforzare la fiducia dei fruitori di servizi;</li> <li>➤ migliorare le condizioni di lavoro (miglioramento della qualità dei servizi erogati, incremento della remunerazione e azioni di formazione per gli operatori).</li> </ul>
<p><b><u>I beneficiari dei servizi alla persona</u></b></p>	<p>Sia nel caso di <i>CESU bancaire</i> che di <i>CESU préfinancé</i>, i buoni sono utilizzabili da privati cittadini residenti in Francia per il pagamento di prestazioni rese nell'ambito dei servizi alla persona rientranti nelle definizioni di cui sopra.</p>
<p><b><u>I prestatori dei servizi</u></b></p>	<p>Il prestatore di opera che voglia lavorare nel settore dei servizi alla persona può rivolgersi alle imprese e associazioni di servizi specializzate in un settore di attività: cura ai bambini, sostegno scolastico, assistenza informatica, ecc... Il prestatore può anche essere chiamato direttamente da un privato, beneficiario finale della prestazione, che ne abbia fatto domanda tramite l'Urssaf (ente di previdenza sociale), presso il quale quest'ultimo dovrà espletare le pratiche per la richiesta di prestazione.</p> <p>Il lavoratore in ogni caso sarà regolarmente dichiarato e quindi potrà beneficiare di tutte le tutele assicurative e previdenziali previste per i lavoratori regolari che gli garantiranno così anche delle prospettive professionali. I lavoratori del settore, siano essi indipendenti, in associazione o dati in "affitto" da un'agenzia di lavoro interinale, hanno accesso alla formazione professionale nonché al percorso di validazione/certificazione dell'esperienza acquisita.</p> <p>Sono stati avviati dei partenariati con le parti sociali, con i centri di formazione e con le scuole per valorizzare i mestieri "dell'essere umano" e per erogare delle formazioni complete e qualificanti, adeguate al settore dei servizi alla persona.</p>
<p><b><u>Gli organismi accreditati (distribuzione, riscossione, incontro D/O, qualificazione del lavoro)</u></b></p>	<p>Le imprese e associazioni che erogano i servizi alla persona, per essere accreditate, devono proporre esclusivamente dei servizi che rientrino fra quelli previsti dall'articolo D129-35 del Codice del Lavoro. La certificazione è rilasciata dal prefetto del Dipartimento e può essere un'abilitazione per l'erogazione di servizi "semplici"</p>

	<p>oppure "di qualità". Quest'ultima è obbligatoria per le strutture che propongono servizi a utenti "deboli" (minori di 6 anni, persone di età superiore a 60 anni o disabili). La certificazione è valida per 5 anni ma ogni anno, l'organismo che è stato accreditato per erogare servizi "di qualità", deve presentare una relazione qualitativa e quantitativa della propria attività.</p> <p>L'accREDITAMENTO consente di ottenere i vantaggi previsti dalla legge, ossia l'esenzione dal versamento dei contributi previdenziali da parte del datore di lavoro nel limite del salario minimo.</p>
<p><b><u>Com'è organizzato il sistema di governance dei servizi alla persona</u></b></p>	<p>Il settore dei Servizi alla Persona è regolato dalla Legge 2005-841 del 26 luglio 2005 e l'ANSP (Agenzia Nazionale dei Servizi alla Persona), è stata incaricata, attraverso il decreto del 14 ottobre 2005, di promuoverne lo sviluppo e la qualità sotto la responsabilità del Ministro del Lavoro.</p> <p>L'agenzia, sul piano amministrativo, coordina l'attività di 18 ministeri che operano o che hanno collegamenti con il settore dei Servizi alla Persona, allo scopo di offrire la possibilità ai vari attori in causa di avere un interlocutore unico e di fare in modo che l'azione amministrativa agisca in sinergia applicando procedure semplici ed efficaci. Oltre a tale compito, l'Agenzia svolge una missione generale di supporto e di riferimento delle iniziative legate alla promozione e allo sviluppo dell'occupazione nel settore dei servizi alla persona, in collaborazione con l'insieme dei partner coinvolti e delle collettività locali.</p>
<p><b>CAPITOLO II. I SETTORI DI ATTIVITÀ</b></p>	
<p><b><u>I settori e le attività coinvolte.</u></b></p>	<p>Le professionalità rientranti nel campo dei servizi alla persona ricomprendono attività e mestieri molto diversi fra loro che possono essere raggruppati in cinque grandi categorie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ servizi alla famiglia (sorveglianza e assistenza ai bambini, sostegno scolastico, ripetizioni a domicilio, assistenza ai malati ecc...);</li> <li>➤ servizi assimilabili alla promozione della salute nel proprio domicilio o nel proprio luogo di lavoro (cure a domicilio e prestazioni ad esse associate, sostegno psicologico, azioni d'informazione e prevenzione ecc...);</li> <li>➤ servizi volti al miglioramento della qualità della vita quotidiana nel proprio domicilio (assistenza informatica, consegna pasti, piccole riparazioni, barbiere, manutenzione della casa...) oppure nel luogo di lavoro (servizi di portierato nelle imprese, assistenza nella vita pratica...);</li> <li>➤ servizi più prettamente riguardanti la casa e la vita pratica (guardianía, giardinaggio, consulenza una tantum su arredo di esterni ecc...);</li> <li>➤ servizi di intermediazione (consulenza giuridica una tantum, assistenza nelle pratiche burocratiche, aiuto nella ricerca di un alloggio ecc...).</li> </ul>

**Le dimensioni del settore dei servizi domiciliari e alla persona**

Nel 2007, dopo la regolamentazione del settore attraverso legge 005-841 del 26 luglio 2005, i servizi alla persona hanno generato un volume d'affari pari a 4,6 miliardi di euro e le attività sono oggi in rapida crescita (11% nello stesso 2007).

Allo stesso modo, il volume delle ore lavorate nel 2007 ha avuto un aumento pari al 5,5%, contro il 4,1% nel 2006.

Sempre prendendo come riferimento l'anno 2007, sono stati creati 312.000 nuovi posti di lavoro e più dell'85% di questi nuovi occupati presta la propria opera presso famiglie che li reclutano sia direttamente che attraverso le agenzie di somministrazione di lavoro.

Il settore dei servizi alla persona è attualmente il settore economico più dinamico in Francia.

**Le cifre del settore oggi\***

- 15,6 miliardi di euro di volume d'affari nel 2008;
- Tasso di crescita del 10% nel 2008;
- 2 milioni di privati usufruiscono di servizi a domicilio;
- 16.000 organismi accreditati dall'Agenzia Nazionale dei Servizi alla Persona;
- più di 100.000 posti di lavoro creati ogni anno dal 2006;
- 2 milioni di addetti;
- 1.370 milioni di ore di prestazioni a domicilio nel 2008;

**Lo sviluppo del voucher\***

**Cesu bancario**

- 1,4 milioni di datori di lavoro privati utilizzano il Cesu bancario;
- 733.300 addetti vengono dichiarati da datori di lavoro privati.

**Cesu prepagato**

- 176 milioni di euro di potere d'acquisto distribuiti attraverso il Cesu prepagato dalle imprese e dalle collettività nel 2007;
- 14,41 euro di valore nominale medio del CESU;
- 12.300 imprese e collettività cofinanziano il CESU ai propri dipendenti;
- 635.000 beneficiari di CESU prepagati (salariati e beneficiari di prestazioni sociali);
- 85.900 affiliati al CR CESU:
  - 76.400 stipendiati dal datore di lavoro privato (di cui 15.000 assistenti materne accreditate);
  - 9 500 persone giuridiche (di cui 1.600 asili nido).

**Le necessità del mercato\***

- 6 milioni di potenziali utenti dei servizi alla persona;
- 300.000 famiglie sono alla ricerca di una soluzione per la sorveglianza e l'assistenza dei propri bambini;
- 200.000 casi di lavoro irregolare stimati per i soli servizi di servizi in casa di collaborazione domestica (studio della Commissione Europea).

**Le potenzialità del mercato\***

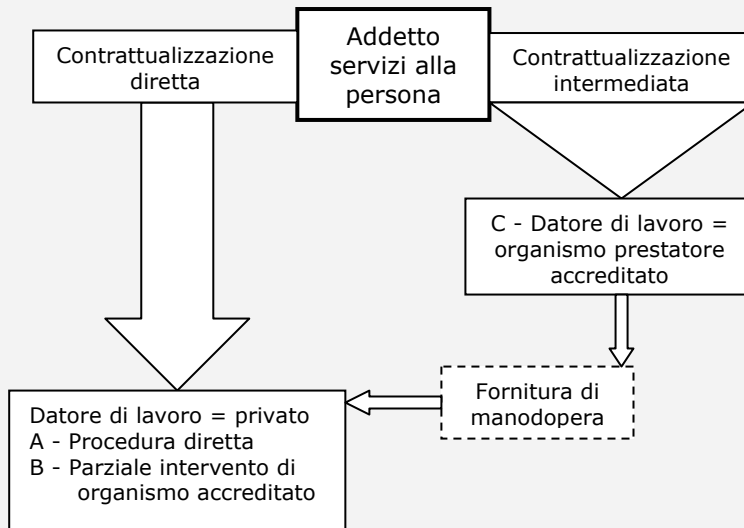
- 1 milione di posti di lavoro creati se ciascun utente francese

	<p>utilizzasse 2 ore di servizi alla settimana;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ meno del 2% dei lavoratori dipendenti beneficiano in Francia di un programma di servizi alla persona corrisposto dal proprio datore di lavoro, 20% in alcuni paesi europei e 60% negli Stati Uniti;</li> <li>➤ oltre 2,7 milioni di famiglie monoparentali;</li> <li>➤ 1 bambino su 5 vive in una famiglia monoparentale;</li> <li>➤ 47% dei francesi dispongono di un <i>personal computer</i> a casa;</li> <li>➤ 16 milioni di famiglie curano il proprio giardino.</li> </ul> <p>* Dati ANSP (Agence Nationale des Services à la Personne).</p> <p>Il dispositivo dei Servizi alla Persona è riuscito nell'intento di creare occupazione ad un costo annuale per occupato di 7.253 euro (dati anno 2007). Tale costo rappresenta il 47% di uno SMIC annuale (salario minimo), inferiore quindi a ciò che la collettività versa, in un modo o nell'altro, a una persona che non lavora. Può essere inoltre utile ricordare che il costo per occupato generato dalla politica di semplice diminuzione degli oneri sociali a carico dei salari più bassi è dell'ordine di 10.000 euro**.</p> <p>** Fonte: Les services à la personne : bilan et perspectives di Michèle DEBONNEUIL Ispettrice generale delle Finanze - Settembre 2008</p>
<p><b><u>Tipologie di servizi offerti nel settore dei servizi domiciliari e alla persona</u></b></p>	<p>Le attività sono ben delineate e vengono descritte all'articolo D129-35 del Codice del Lavoro.</p> <p><b><u>Attività svolte a domicilio</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Lavori di manutenzione della casa e <i>bricolage</i>;</li> <li>➤ piccoli lavori di giardinaggio incluso il decespugliamento;</li> <li>➤ assistenza e sorveglianza di bambini in casa;</li> <li>➤ ripetizioni a domicilio e sostegno scolastico;</li> <li>➤ assistenza informatica e internet a domicilio;</li> <li>➤ assistenza amministrativa a domicilio;</li> <li>➤ assistenza alle persone anziane e ad altre persone bisognose di aiuto presso il proprio domicilio fatta eccezione di cure assimilabili a prestazioni mediche;</li> <li>➤ assistenza alle persone disabili incluse le attività di interpretariato nella lingua dei segni, di tecnico della scrittura e codificatore in linguaggio per sordi;</li> <li>➤ assistenza ai malati escluse le cure;</li> <li>➤ cure estetiche a domicilio per persone non autonome;</li> <li>➤ manutenzione e vigilanza temporanea a domicilio delle residenze principale e secondaria.</li> </ul> <p><b><u>Attività svolte fuori dal domicilio ma che possono considerarsi un'estensione dei servizi domiciliari</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Preparazione pasti a domicilio incluso il tempo necessario per fare la spesa;</li> <li>➤ consegna pasti o spesa a domicilio;</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ raccolta e consegna a domicilio di indumenti o lenzuola stirati;</li> <li>➤ aiuto alla mobilità e al trasporto di persone con difficoltà di deambulazione qualora tale tipo di servizio rientri nell'offerta di assistenza a domicilio;</li> <li>➤ guida di veicoli personali di persone non autonome dal domicilio al luogo di lavoro, al luogo di vacanza, o presso uffici per svolgere pratiche amministrative;</li> <li>➤ accompagnamento di bambini, di anziani o di disabili durante i loro spostamenti fuori dal domicilio (passeggiate o trasporti di routine);</li> <li>➤ cura e passeggio di animali di compagnia per persone non autonome, con esclusione di cure veterinarie e toelettatura.</li> </ul>
--	--

**CAPITOLO III. LA REGOLAZIONE DELLA PRESTAZIONE LAVORATIVA**

<p><b><u>Condizioni limiti e procedure per l'instaurazione del rapporto di lavoro da parte del beneficiario / datore di lavoro</u></b></p>	<p>In linea di massima, a seconda del tipo di richiesta fatta da colui che intende usufruire del servizio, si possono configurare tre tipologie di utilizzo e quindi di rapporto fra le parti:</p> <p>A. Il privato contrattualizza direttamente il lavoratore e si occupa anche delle procedure amministrative del caso, recandosi presso l'Urssaf (Ente Previdenziale). Il cittadino, in questo caso è al tempo stesso datore di lavoro e fruitore del servizio e può pagare il prestatore d'opera con il CESU mettendo così in regola quest'ultimo dal punto di vista previdenziale ed assicurativo.</p> <p>B. L'agenzia di lavoro interinale viene incaricata di contrattualizzare un lavoratore per conto del privato che ha bisogno di un determinato servizio. Anche in questo caso il privato è al tempo stesso fruitore del servizio e datore di lavoro ma può decidere di incaricare l'agenzia della ricerca del prestatore d'opera, della sua contrattualizzazione, del calcolo e della redazione della busta paga ecc... In questo caso l'agenzia potrà decidere di applicare una commissione di gestione.</p> <p>C. L'agenzia di lavoro interinale contrattualizza dei soggetti che metterà solo successivamente a disposizione dei privati che dovessero farne richiesta. In questo caso il datore di lavoro non è più il privato cittadino fruitore del servizio bensì l'agenzia o l'organismo accreditato.</p> <p>Schema esemplificativo di datore di lavoro fruitore del servizio e datore di lavoro come semplice intermediario (accreditato)</p>
--	---



Ad ogni modo, qualunque sia la procedura scelta fra quelle sopra elencate, il cittadino che intendesse utilizzare il CESU bancario deve iscriversi al CNCESU, centro di gestione del CESU, e solo successivamente potrà ritirare i *vouchers* presso la propria banca. Riceverà una sorta di libretto assegni di cui diventerà titolare e, per ciascuna prestazione ricevuta, dovrà inserire l'importo netto da pagare, il nome della persona che ha effettuato il servizio, il numero di ore lavorate ed il costo orario. Al momento del pagamento dovrà anche inviare una copia al CNCESU per permettere a quest'ultimo di effettuare il prelievo dei contributi sociali. Il datore di lavoro riceverà dopo pochi giorni l'attestazione di prelievo degli oneri sociali. L'anno successivo dichiarerà le somme versate ai prestatori e gli oneri sociali versati e potrà così ottenere una riduzione pari al 50% sulle relative imposte entro un determinato tetto massimo annuale stabilito in 12.000 euro.

Se si è titolari di CESU prepagati è possibile dunque regolare il salario del lavoratore o dell'impresa di servizi alla persona che è intervenuta a domicilio, con i *vouchers* in proprio possesso e completare il pagamento, se necessario, con ogni altro mezzo di pagamento.

#### Schema attribuzione responsabilità in base al modo di pagamento

Modo di corresponsione del salario	Contanti, assegno bancario o postale, bonifico	Cesu bancario	Cesu prepagato
Dichiarazioni sociali obbligatorie	A cura del privato datore di lavoro recandosi presso l'ente preposto (URSSAF)	A cura del privato datore di lavoro tramite semplice invio al CN Cesu del talloncino staccabile dal Cesu stesso	
Busta paga		CN Cesu	CN Cesu o Pajemploi per Le cosiddette assistenti materne

#### Condizioni limiti e procedure per l'instaurazione del rapporto di lavoro da parte del prestatore

Il percettore di indennità di disoccupazione o il cittadino che intenda prestare la propria opera nell'ambito dei servizi alla persona dovrà essere iscritto ad uno degli organismi accreditati presso l'ANSP. Ferme restando le tipologie di cui sopra, il prestatore del servizio verrà pagato attraverso l'utilizzo del CESU che egli potrà incassare presso la propria banca come qualunque altro tipo di assegno. Dopo pochi giorni riceverà dal CNCESU l'attestazione che funge da busta paga.

<p><b><u>Eventuali tutele a sostegno del reddito per il prestatore (disoccupazione, maternità, malattia, ecc.)</u></b></p>	<p>Per quanto riguarda prestatori d'opera che abbiano svolto un servizio a domicilio e che siano stati pagati dal privato attraverso il CESU, questi sono assoggettati a tutte le norme previste dal diritto del lavoro. Tali norme (remunerazione, ferie, fine contratto ecc...) si trovano:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nel contratto collettivo nazionale di lavoro di appartenenza;</li> <li>• nel codice del lavoro per tutto quanto non espressamente menzionato nel contratto collettivo.</li> </ul> <p>Sono iscritti inoltre alla previdenza sociale e beneficiano dei programmi di formazione dipartimentali destinati ai lavoratori.</p> <p>Inoltre, il fatto che un cittadino, percettore di indennità di disoccupazione, possa svolgere un'attività che rientri fra quelle ricomprese nella definizione di servizi alla persona secondo la legge 2005-841 del 2005 senza perdere il diritto al sussidio, rappresenta una ulteriore tutela per il prestatore d'opera che, durante tutto il periodo di svolgimento dell'attività in questione, potrà contare su un sostegno al reddito.</p>
<p><b><u>Valore retributivo del voucher e durata della prestazione lavorativa</u></b></p>	<p>Per calcolare il valore retributivo del CESU, occorre tenere in considerazione il vantaggio fiscale che offre a chi lo utilizza. Vedere a tale proposito il punto seguente.</p>
<p><b><u>Assoggettabilità fiscale e previdenziale del reddito</u></b></p>	<p>Come già accennato, il soggetto che viene retribuito per un lavoro nel campo dei servizi alla persona e quindi che abbia svolto una delle attività che rientrano fra quelle per le quali è possibile utilizzare lo strumento del <i>voucher</i>, ha il duplice vantaggio di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• svolgere un'attività non in nero e beneficiare quindi di tutti i vantaggi contributivi e previdenziali previsti per il lavoro regolare;</li> <li>• svolgere un'attività non perdendo il diritto al sussidio (nel caso si tratti di un disoccupato).</li> </ul> <p>Ma è soprattutto il beneficiario della prestazione a trarre vantaggio dal punto di vista fiscale e più precisamente:</p> <p><b><u>in caso di scelta di contrattualizzazione diretta del prestatore</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% di riduzione<sup>1</sup> o credito<sup>2</sup> d'imposta sul reddito, per le somme versate a titolo di pagamento di servizi alla persona;</li> <li>• 50% di credito d'imposta sul reddito riguardante le somme versate a fronte di prestazioni relative a sorveglianza ed assistenza di bambini con meno di sei anni al di fuori del domicilio;</li> <li>• sgravio degli oneri sociali in quanto datore di lavoro ed esonero totale nel caso di persone anziane o non autonome con età superiore a 60 anni.</li> </ul> <p><b><u>in caso di scelta di contrattualizzazione tramite agenzia accreditata</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% di riduzione<sup>24</sup> o credito<sup>25</sup> d'imposta sul reddito, per le somme versate a titolo di pagamento di servizi alla persona;</li> </ul>

<sup>24</sup> Riduzione d'imposta nei limiti di un plafond annuale di 12.000 euro per famiglia (13.500 per famiglie con 1 minore a carico, 15.000 con più minori, 20.000 per persone non autosufficienti).



	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 50% di credito d'imposta sul reddito riguardante le somme versate a fronte di prestazioni relative a sorveglianza ed assistenza di bambini con meno di sei anni al di fuori del domicilio;</li> <li>• 5,5% di IVA esclusivamente sulle prestazioni considerate.</li> </ul> <p>Le imprese e gli enti che cofinanziano i buoni a favore dei propri dipendenti o associati hanno diritto a un credito d'imposta sugli utili pari al 25% del valore cofinanziato (entro un limite annuale di 500.000 euro). Inoltre la parte del buono-lavoro cofinanziata non è soggetta ai contributi sociali (entro un limite annuo di 1.830 euro per lavoratore).</p>
--	--

<p><b><u>Ruolo e compiti delle parti sociali nella regolamentazione e nell'attivazione del rapporto di lavoro</u></b></p>	<p>Che il prestatore di servizi venga contrattualizzato in maniera diretta oppure attraverso un intermediario, il suo lavoro è sempre garantito da un contratto che intercorre con l'intermediario accreditato e che rientra nel campo della contrattazione collettiva nella quale le parti sociali hanno sempre un ruolo rilevante.</p>
---	--

**CAPITOLO IV. I BUONI-LAVORO O VOUCHER**

<p><b><u>Valore economico del voucher</u></b></p>	<p>Il CESU <i>bancario</i>, quando riveste la natura di titolo speciale di pagamento, può essere finanziato in tutto o in parte da una persona fisica o giuridica a favore dei propri dipendenti. In questo caso, al momento della sua emissione gli viene attribuito un valore nominale che, per delibera del 19 dicembre 2007, non può essere superiore a 99,99 euro.</p> <p>Nella delibera si precisano, da una parte le caratteristiche del CESU avente natura di titolo speciale di pagamento, o CESU prepagato, emesso su supporto cartaceo dagli organismi abilitati dall'ANSP, dall'altra, del CESU dematerializzato che può anch'esso essere emesso dagli stessi organismi quando sia stata loro estesa l'abilitazione a tal scopo.</p> <div style="text-align: center;">  </div> <p>Il valore effettivo del CESU viene dunque deciso dal soggetto che lo richiede in base alle esigenze di utilizzo o meno delle agevolazioni fiscali che lo strumento gli consente di ottenere. Gli importi maggiormente richiesti vanno da un minimo di 15 euro a un massimo di 50.</p>
---	---

<sup>25</sup> Credito d'imposta per i nuclei familiari più in difficoltà che lavorano o che siano in cerca di lavoro.

<p><b><u>Il voucher come semplificazione amministrativa</u></b></p>	<p>Nel dare impulso allo sviluppo dei Servizi alla Persona, si è voluto, oltre a rafforzare la potenzialità economica del settore, anche procedere alla semplificazione delle procedure necessarie alla sua crescita.</p> <p>La semplificazione amministrativa è infatti uno dei presupposti indispensabili per garantire lo sviluppo di questo settore e le parti che intervengono in questo tipo di contratto di prestazione lavorativa vengono infatti sollevate da una serie di pratiche amministrative che altrimenti ne avrebbero continuato a frenare la crescita. Un esempio per tutti: il privato/datore di lavoro che usufruisce di una prestazione per piccoli lavori di giardinaggio, utilizzando il <i>voucher</i> come strumento di pagamento, viene esonerato dall'incombenza di dover dare al prestatore d'opera una "busta paga". Questa sarà sostituita da un attestato che il CNCESU, organismo preposto alla gestione dei CESU, invierà direttamente al lavoratore che in questo modo beneficerà di tutti i diritti derivanti dall'aver svolto un'attività non in nero.</p>
<p><b><u>Chi può acquistare i voucher?</u></b></p>	<p>Possono acquistare i CESU i privati residenti nel territorio francese che intendano pagare sia le prestazioni svolte a domicilio da addetti ai Servizi alla Persona sia i servizi di sorveglianza e assistenza ai bambini prestati al di fuori del proprio domicilio. Per ottenerli è sufficiente rivolgersi ad un istituto di credito.</p>
<p><b><u>I soggetti beneficiari</u></b> <b><u>Chi può accedere al voucher?</u></b></p>	<p>Oltre ai prestatori di servizi alla persona regolarmente iscritti agli organismi accreditati, possono accedere al <i>voucher</i> anche i dipendenti, il cui datore di lavoro abbia previsto di remunerare in parte attraverso il CESU bancario.</p>
<p><b><u>Sistemi di agevolazione economica a favore di prestatori, beneficiari, acquirenti dei bonus, concessionari, distributori, riscossori, ecc.</u></b></p>	<p>Vantaggi sociali e fiscali sia per i datori di lavoro che per i dipendenti beneficiari del CESU:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ per i primi, il cofinanziamento del CESU è attraente in quanto il loro apporto nel finanziamento dei Servizi alla Persona non è soggetto al versamento di contributi sociali nel limite di un tetto annuale di 1.830 euro per beneficiario. In pratica il contributo versato dal datore di lavoro per finanziare in tutto o in parte il valore del CESU prepagato a favore dei propri dipendenti viene sgravato dagli oneri sociali.</li> </ul> <p>Le imprese beneficiano di un credito d'imposta pari al 25% del loro apporto nel finanziamento dei CESU. Tale credito d'imposta, che non può essere superiore a 500.000 euro per esercizio, prende in considerazione le spese sostenute dall'impresa, da un lato per offrire ai propri dipendenti dei servizi sul luogo di lavoro (asilo nido aziendale, servizio portineria ecc...), dall'altro per finanziare in tutto o in parte il valore dei CESU prepagati attribuiti a ciascun dipendente.</p> <p>Esempio: per 100 euro di cofinanziamento (impresa assoggettata a IRPEG) la spesa è deducibile e con un'aliquota d'imposta pari, ad esempio al 33,33%, il risparmio fiscale è di 33 euro. L'impresa beneficia di un credito d'imposta pari al 25% delle somme versate (25 euro), il che rappresenta un costo netto per l'impresa di 42 euro per ogni 100 versati, gli altri 52 essendo a carico dello Stato.</p>

- |  |  |
|--|--|
|  | <ul style="list-style-type: none"><li>➤ Per il beneficiario, le somme corrispondenti alla partecipazione del datore di lavoro o del comitato d'impresa al valore totale dei CESU prepagati che gli sono stati attribuiti, non sono assoggettate all'imposta sul reddito delle persone fisiche con un tetto massimo pari a 1.830 euro l'anno.</li></ul> |
|--|--|

## I SERVIZI ALLA PERSONA: REGNO UNITO

### CAPITOLO I. ELEMENTI DI SCENARIO

<b><u>I servizi alla persona</u></b>	<p>La regolamentazione del lavoro in Gran Bretagna è lasciata in gran parte al mercato: il Governo raramente interviene negli accordi tra datori di lavoro e lavoratori. Non esistono dunque specifiche disposizioni in materia di servizi alla persona. Il tema dei servizi di "cura e sostegno" è tuttavia, al momento attuale, al centro dell'attenzione del governo, che ha aperto un dibattito pubblico con i cittadini, istituendo tra l'altro un apposito sito<sup>26</sup> sul quale è possibile ottenere informazioni ed esprimere le proprie opinioni, in vista di una revisione del sistema di assistenza alla persona.</p> <p>A partire dal 2005, è stata introdotta una forma di utilizzo regolamentato di voucher per il pagamento di servizi alla persona, nell'ambito della Strategia nazionale per i servizi all'infanzia (National Child Care Strategy o NCS). La finalità della introduzione di tale sistema è, dichiaratamente, quella di offrire un supporto ai genitori che lavorano a tempo pieno, per facilitare la conciliazione tra lavoro ed impegni familiari.</p>
<b><u>Gli strumenti utilizzati per la copertura dei costi (voucher, ecc)</u></b>	<p>Il sistema esistente nel Regno Unito prevede che le imprese possano offrire ai propri dipendenti dei voucher, per un importo massimo prestabilito – a partire dal 2007: 55 sterline settimanali o 243 mensili - da spendere in servizi regolari per l'infanzia. L'opzione preferita dai dipendenti consiste nell'acquistare i buoni detraendoli dallo stipendio, riducendo in tal modo la quota soggetta ad imposizione fiscale.</p> <p>I buoni possono essere su supporto cartaceo o elettronico. Si usano come contanti, valgono anche più di un anno e possono quindi essere utilizzati in maniera differita, nei periodi di maggior necessità: ad esempio, durante le vacanze scolastiche.</p>
<b><u>I beneficiari dei servizi</u></b>	<p>Il sistema dei voucher riguarda esclusivamente i genitori (naturali o adottivi, oppure coloro che esercitano la patria potestà sui bambini) che lavorano (sia a tempo pieno che part-time), e che hanno uno o più figli di età fino a 15 anni (o 16, nel caso siano disabili).</p> <p>Il diritto ai voucher si ha fino al 1° settembre successivo al compimento del quindicesimo (o sedicesimo) anno di età del/la figlio/a.</p>
<b><u>I prestatori dei servizi</u></b>	<p>Nell'ambito del sistema dei voucher per l'assistenza all'infanzia, è previsto che tale attività debba essere prestata da soggetti qualificati, inclusi nel seguente elenco:</p>

<sup>26</sup> <http://www.careandsupport.direct.gov.uk>

- centri di assistenza all'infanzia approvati nell'ambito di un sistema di accreditamento estero riconosciuto dal Ministero della Difesa
- affidatari riconosciuti (il bambino non deve essere tra quelli di cui ha l'affidamento)

#### **Solo per l'Inghilterra**

- persone registrate ai sensi della parte III della legge sull'infanzia del 2006 (Childcare Act). Si tratta delle persone iscritte nei seguenti registri, gestiti da Ofsted:
  - il registro dei primi anni
  - il registro generale delle cure all'infanzia - parte obbligatoria
  - il registro generale delle cure all'infanzia - parte volontaria
- Scuole – l'assistenza da parte dell'amministrazione di una scuola è approvata se ha luogo:
  - al di fuori del normale orario scolastico
  - nei locali della scuola, o
  - in locali coperti dall'ispezione delle attività scolastiche curate da Ofsted o dall'equivalente organismo di controllo indipendente per alcune scuole.
- Altri soggetti di assistenza all'infanzia:
  - lavoratori o infermiere a domicilio assunti presso un'agenzia registrata ai sensi della Regolamentazione delle Agenzie per le cure domiciliari del 2002, che preveda tra le proprie attività l'assistenza all'infanzia
  - persone accreditate in conformità del Piano sui crediti di imposta del 2005 (Approvazione dei fornitori di assistenza all'infanzia) per poter assistere bambini in casa o in altri ambienti domestici.

#### **Solo per il Galles**

- centri di assistenza all'infanzia approvati dalla National Assembly for Wales (attraverso L'Ispettorato per gli standard assistenziali del Galles)
- doposcuola per i bambini, fornito da una scuola nei propri locali, oppure da un ente locale
- persone accreditate sulla base del Piano 2007 sui Fornitori di assistenza all'infanzia 2007 (Galles) per poter assistere bambini nella loro casa o, in caso di custodia di più bambini, nella casa di uno di essi
- assistenti o infermieri a domicilio assunti presso un'agenzia registrata ai sensi della Regolamentazione 2004 delle Agenzie per le cure domiciliari per il Galles, che preveda tra le proprie attività l'assistenza all'infanzia

#### **Solo per la Scozia**

- centri di puericoltura accreditati presso la Commissione Scozzese per il regolamento dell'assistenza
- circoli doposcuola per bambini, accreditati presso la Commissione Scozzese per il regolamento dell'assistenza
- assistenza per l'infanzia a domicilio, fornita da o attraverso agenzie di puericoltura, servizi di baby-sitter e tate, obbligati alla registrazione

#### **Solo per l'Irlanda del Nord**

- centri di puericoltura registrati presso un Fondo per la Sanità ed i Servizi Sociali
- doposcuola per i bambini, fornito dalla scuola nei propri locali,

	<p>oppure da un ente locale per l'Istruzione, o</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• persone accreditate sulla base del Piano 2006 dell'Irlanda del Nord sui crediti di imposta (Approvazione dei Fornitori di assistenza all'infanzia) per poter assistere bambini a domicilio.</li> </ul> <p>Con riferimento alle persone fisiche che possono prestare il servizio di assistenza all'infanzia, va rilevato come, ferma restando la necessità dell'accREDITamento, la possibilità di prestare tali servizi riguarda la generalità dei lavoratori e non particolari categorie svantaggiate.</p>
<p><b><u>Gli organismi accreditati (distribuzione, riscossione, incontro D/O, qualificazione del lavoro)</u></b></p>	<p>Per quanto riguarda la distribuzione ed il rimborso dei buoni: i datori di lavoro possono provvedere direttamente oppure affidarsi ad un fornitore di buoni. Nell'elenco dei fornitori di voucher con le maggiori quote di mercato spiccano Società note anche per la fornitura di ticket restaurant, quali ad esempio: Sodexho e Accor. E' tuttavia presente anche una organizzazione non a scopo di lucro: Employers for childcare.</p>
<p><b><u>Com'è organizzato il sistema di governance dei servizi alla persona</u></b></p>	<p>Il sistema dei "Childcare voucher", in sintesi, funziona nel seguente modo:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• I datori di lavoro interessati possono aderire al Programma dei Voucher per l'assistenza all'infanzia, avendo l'obbligo di offrire tale opzione a tutto il proprio personale in possesso dei requisiti. Il programma può essere gestito direttamente dal datore di lavoro oppure – come di solito avviene – questi può affidare il servizio ad una impresa fornitrice di voucher, a fronte del pagamento di una commissione. In quest'ultimo caso, l'impresa fornitrice si assicura che gli adempimenti di legge siano rispettati ed aiuta il datore di lavoro nell'attuazione del sistema, sia all'interno dell'azienda, dal punto di vista amministrativo e della comunicazione al personale, sia all'esterno, contattando i prestatori di servizi all'infanzia utilizzati dai dipendenti e registrandone i dati bancari per il rimborso dei voucher.</li> <li>• Una volta introdotto in azienda il piano dei voucher, i dipendenti che ne hanno i requisiti possono decidere di aderirvi. Nella gran parte dei casi, i datori di lavoro gestiscono il programma attraverso un "sacrificio salariale", ossia un accordo scritto che va a ridurre, per il periodo scelto o fino a che il bambino arriva all'età limite, il salario del dipendente, per una somma pari a quella che viene versata in voucher (al massimo: 55 sterline settimanali o 243 mensili, purché il valore del salario decurtato non scenda al di sotto del Salario Minimo Nazionale). Sulla somma ricevuta in voucher il dipendente non paga né tasse né trattenute previdenziali, mentre il datore di lavoro risparmia i versamenti previdenziali.</li> </ul> <p>Solo in rari casi, i datori di lavoro decidono di offrire ai dipendenti i voucher addossandosene il costo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• I dipendenti ricevono, direttamente dal datore di lavoro o dal fornitore di buoni selezionato dal datore di lavoro, nelle date stabilite da quest'ultimo (di solito coincidenti col pagamento dello stipendio) i voucher per la somma spettante, spendibili per servizi di puericoltura o comunque di assistenza ai propri figli, forniti da organismi o persone registrate ed accreditate, secondo quanto previsto dalla legge.</li> <li>• I fornitori dei servizi, per poter accettare i voucher ed ottenerne</li> </ul>

	<p>il rimborso, devono iscriversi presso il fornitore dei voucher o il datore di lavoro, se il sistema viene da questi gestito direttamente (non sembrano esservi limiti al numero delle "convenzioni"). Il rimborso dei buoni elettronici funziona come un accredito bancario, mentre i buoni cartacei vanno inviati al fornitore degli stessi, a cura del soggetto che ha fornito il servizio – ad es. per posta – e il fornitore provvede quindi a rimborsarne il valore tramite accredito sul conto corrente bancario.</p>
--	--

## CAPITOLO II. I SETTORI DI ATTIVITÀ

<p><b><u>I settori e le attività coinvolte</u></b></p>	<p>Il sistema dei voucher al momento attuale si riferisce unicamente ai servizi per l'infanzia destinati a bambini fino a 15 anni di età (o 16, se disabili), quali custodia dei bambini, asili e programmi di gioco.</p> <p>Già da alcuni anni viene tuttavia da più parti auspicata una estensione del sistema, secondo procedure simili a quelle già utilizzate per l'infanzia, a favore dei lavoratori che hanno la responsabilità di assistere congiunti in stato di limitata autonomia personale. Una petizione in tal senso è stata presentata nell'estate 2007 al Primo Ministro britannico.</p> <p>Il sistema proposto, che ha raccolto l'appoggio di molte grandi imprese ed è stato oggetto di uno studio da parte della London School of Economics, prevede che i datori di lavoro possano offrire ai propri dipendenti che assistono anziani o disabili, dei voucher, esenti da contributi e tasse sul reddito, spendibili per ottenere assistenza qualificata. Col sistema dei voucher, gli assistiti potrebbero scegliere il livello di assistenza necessaria, fornito da una selezione predefinita di fornitori accreditati. I servizi interessati sarebbero quelli non coperti dalla Pubblica Assistenza, quindi i fondi utilizzati a tal fine avrebbero carattere addizionale, non sostitutivo rispetto a quanto offerto dallo Stato. I servizi pagabili con voucher dovrebbero coprire una vasta gamma di servizi di cui necessitano anziani e disabili, compresi assistenza extra domiciliare, piccole riparazioni domestiche, giardinaggio, pedicure ed altri servizi.</p> <p>La ricerca della London School of Economics, mostra i benefici economici della proposta<sup>27</sup>, affermando che, con investimenti governativi pari a 37 milioni di sterline, potrebbero essere generati 83 milioni di sterline per i servizi di assistenza, con i quali potrebbero essere finanziate cinque milioni e mezzo di ore di assistenza aggiuntive. In una realtà caratterizzata dal rapido invecchiamento della popolazione e quindi di crescente domanda di servizi di assistenza, diventa necessario ed urgente individuare nuove modalità per aiutare i lavoratori che hanno anche l'incombenza di assistere anziani o disabili della propria famiglia. Le necessità di assistenza sono infatti una delle principali cause di pensionamento anticipato, che, al momento attuale, interessa ben il 70% dei lavoratori con responsabilità assistenziali sotto i 50 anni e l'80% di quelli in età compresa tra 50 e 60 anni.</p>
--	--

<sup>27</sup> <http://www.pssru.ac.uk/pdf/rs045.pdf>

<p><b><u>Le dimensioni del settore dei servizi domiciliari e alla persona</u></b></p>	<p>Benché in Gran Bretagna un sistema di voucher a supporto dei genitori che lavorano fosse già stato avviato a partire dal 1989, l'attuale sistema dei voucher per l'assistenza all'infanzia è stato introdotto nell'aprile 2005.</p> <p>Nonostante la possibilità di ottenere rilevanti risparmi attraverso l'esenzione da tasse e contributi, un rapporto recentemente pubblicato dalla TNS Global ha evidenziato che solo il 2% dei genitori che lavorano aderiscono al sistema. Il valore dei buoni utilizzati, al momento attuale, è stimato intorno ai 90 milioni di sterline.</p> <p>Le motivazioni dello scarso interesse mostrato dai lavoratori, finora individuate, sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• scarsa conoscenza del funzionamento del sistema da parte delle famiglie e da parte delle imprese</li> <li>• sovrapposizione con altri aiuti previsti per le famiglie con basso reddito, e conseguente rischio di perdere i crediti di imposta previsti a loro favore</li> <li>• per quanto riguarda i datori di lavoro, una modifica legislativa intervenuta a partire dal 5 ottobre 2008, ha disposto che anche durante il congedo prolungato (facoltativo) per maternità le donne debbano mantenere il diritto a tutti i benefit derivanti dal rapporto di lavoro, inclusi i voucher per l'assistenza all'infanzia. Tale modifica potrebbe tradursi in un costo aggiuntivo inaspettato per le imprese aderenti al sistema, e quindi in una rinuncia al servizio.</li> </ul>
<p><b><u>Tipologie di servizi offerti nel settore dei servizi domiciliari e alla persona</u></b></p>	<p>Le attività interessate dal sistema dei voucher per l'assistenza all'infanzia coprono tutte le forme di assistenza qualificata ai bambini, inclusi:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• custodia di bambini</li> <li>• asili nido</li> <li>• scuole materne</li> <li>• centri gioco</li> <li>• circoli dopo-scuola</li> <li>• programmi di vacanze</li> <li>• baby-sitter e bambinaie qualificate</li> </ul>
<p><b>CAPITOLO III. LA REGOLAZIONE DELLA PRESTAZIONE LAVORATIVA</b></p>	
<p><b><u>Condizioni limiti e procedure per l'instaurazione del rapporto di lavoro da parte del beneficiario / datore di lavoro</u></b></p>	<p>Non esistendo specifiche disposizioni che riguardano il lavoro nel settore dei servizi alla persona, non sono previsti limiti o condizioni particolari al riguardo.</p>
<p><b><u>Condizioni limiti e procedure per l'instaurazione del rapporto di lavoro da parte del prestatore</u></b></p>	<p>Le uniche condizioni previste per l'instaurazione del rapporto di lavoro che ha per oggetto l'assistenza all'infanzia, previste nell'ambito del sistema dei voucher, sono:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• accreditamento del fornitore del servizio (impresa, scuola, o persona fisica) presso i competenti organismi</li> </ul>



	<ul style="list-style-type: none"> <li>nel caso di persone fisiche - sia pure regolarmente accreditate - assenza di vincoli di parentela di primo grado col bambino, salvo che l'assistenza sia prestata al di fuori della abitazione del minore, oppure che la stessa assistenza venga prestata in aggiunta anche ad uno o più bambini privi di legami di parentela con il prestatore di opera.</li> </ul>
<b><u>Eventuali tutele a sostegno del reddito per il prestatore (disoccupazione, maternità, malattia, ecc.)</u></b>	I lavoratori che erogano i servizi di assistenza ricevono le stesse tutele in termini di diritto del lavoro ed in materia previdenziale rispetto alla generalità degli altri lavoratori.
<b><u>Valore retributivo del voucher e durata della prestazione lavorativa</u></b>	Il voucher non ha un valore nominale prestabilito: il valore del singolo buono dipende dagli accordi tra dipendente e datore di lavoro. I buoni possono essere utilizzati per il pagamento, in tutto o in parte, dei servizi di puericoltura o comunque di assistenza all'infanzia resi da uno o più fornitori qualificati e registrati.
<b><u>Assoggettabilità fiscale e previdenziale del reddito</u></b>	Ai lavoratori che prestano assistenza all'infanzia si applica la stessa disciplina fiscale, previdenziale ed assicurativa prevista per i normali rapporti di lavoro.
<b><u>Ruolo e compiti delle parti sociali nella regolamentazione e nell'attivazione del rapporto di lavoro</u></b>	Come più volte evidenziato, nel Regno Unito non esiste una specifica regolamentazione riguardo il rapporto di lavoro nel settore dei servizi alla persona.
<b>CAPITOLO IV. I BUONI-LAVORO O VOUCHER</b>	
<b><u>Valore economico del voucher</u></b>	Non esiste un valore standard: il valore economico del voucher è variabile. In linea generale, le imprese o i fornitori di voucher offrono una selezione di "tagli", e lasciano al lavoratore la possibilità, entro il limite massimo della somma a lui spettante (55 sterline settimanali o 243 mensili), di richiedere buoni del valore preferito.
<b><u>Il voucher come semplificazione amministrativa</u></b>	La semplificazione amministrativa non rientra nelle finalità dello strumento.
<b><u>Chi può acquistare i voucher?</u></b>	I "childcare voucher" non sono acquistabili, ma vengono offerti dai datori di lavoro aderenti al sistema, che consentono ai dipendenti che volontariamente partecipano al programma di rinunciare ad una certa percentuale del loro salario, a livello settimanale o mensile, (al massimo £ 55 a settimana o £ 243,00 al mese), ricevendone in cambio dei buoni utilizzabili per pagare i costi di assistenza dei bambini.

<p><b><u>I soggetti beneficiari . Chi può accedere al voucher?</u></b></p>	<p>Beneficiari dei "childcare voucher" possono essere:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- genitori naturali</li> <li>- genitori adottivi</li> <li>- persone che esercitano la patria potestà</li> </ul> <p>di bambini o ragazzi fino all'età di 15 anni (16 se disabili), che lavorano, a tempo pieno o part-time.</p>
<p><b><u>Sistemi di agevolazione economica a favore di prestatori, beneficiari, acquirenti dei bonus, concessionari, distributori, riscossori, ecc.</u></b></p>	<p>Il sistema dei "childcare voucher" offre dei benefici fiscali ai dipendenti che sottoscrivono il programma eventualmente offerto dall'azienda, in quanto la parte di retribuzione erogata sotto forma di voucher è esente da imposte e da obblighi contributivi.</p> <p>A seconda delle fasce di tassazione in cui rientra il dipendente, il risparmio sulle spese di assistenza ai bambini può arrivare fino a 1.195 sterline l'anno. Se entrambi i genitori percepiscono i voucher, il risparmio complessivo può arrivare a 2.390 sterline l'anno.</p> <p>Anche per quanto riguarda i datori di lavoro, il sistema offre la possibilità di risparmiare fino a 373 sterline per dipendente l'anno, in quanto l'impresa non deve pagare i contributi assicurativi sulla quota di salario versata sotto forma di voucher. Come prima accennato, tuttavia, una modifica legislativa ha riconosciuto anche alle donne in congedo per maternità facoltativo, a partire dall'ottobre 2008, il diritto di godere in modo pieno di tutti i benefit riconosciuti nell'ambito del rapporto di lavoro, voucher inclusi, pur se in assenza di stipendio, e questa variazione si traduce in un costo per le imprese.</p>