

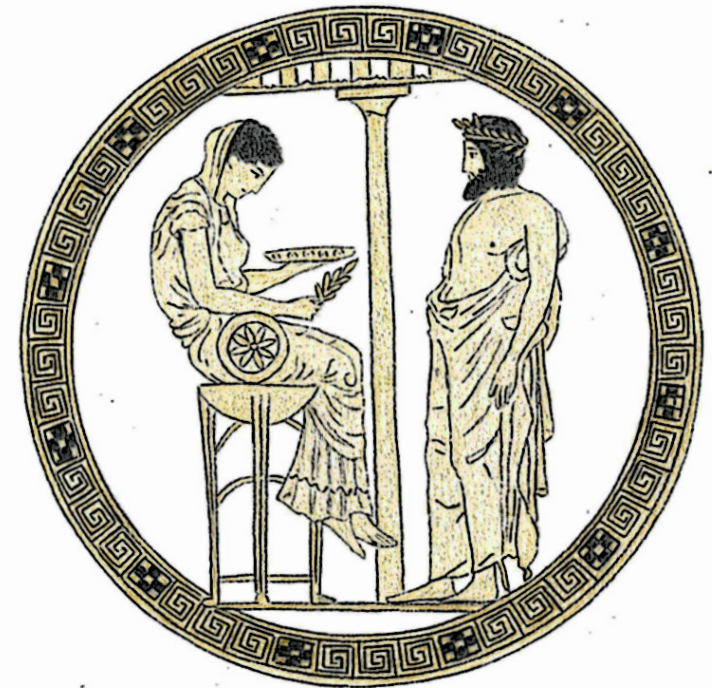
UNIVERSITÀ E CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO

Volume II IL LAVORO DI CURA

MICHELE TIRABOSCHI

con il contributo di

**Giada Benincasa, Federica Capponi,
Anna Saioni, Nicoletta Serrani,
Irene Tagliabue**



TIRABOSCHI UNIVERSITÀ E CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI

L'immagine di copertina (una libera interpretazione realizzata da Lavinia Serrani partendo dalla immagine contenuta nel volume *Das Orakel der Themis* di Eduard Gerhard, Berlino, 1846) riproduce una celebre iconografia apposta su una kylix attica, una coppa di ceramica a figure rosse del 440-430 a.C., riconducibile al ceramografo e pittore di Kodros e raffigurante Egeo, mitico re di Atene, che consulta Themis, assisa sul bacile del tripode. Ritenuta da Eschilo la divinità della giustizia nonché detentrica dell'oracolo di Delfi, questa veniva consultata per conoscere gli avvenimenti futuri.

Questo dipinto, dunque, vuole evocare e racchiudere il senso dell'istituto della certificazione dei contratti di lavoro, teso a conferire certezza ai rapporti giuridici nei contesti lavorativi e a prevenire possibili e future liti giudiziarie.

Le parti di un rapporto di lavoro, infatti, si rivolgono alla commissione di certificazione per conoscere se lo schema contrattuale utilizzato sia coerente con gli interessi che le stesse intendono soddisfare tramite il rapporto di lavoro. In altri casi, le parti contrattuali chiedono, invece, alla commissione di certificazione di conoscere quale sia lo schema contrattuale più adeguato per soddisfare i reciproci interessi.

In questo senso, dunque, la certificazione può essere intesa alla stregua di un "oracolo", grazie al quale datore di lavoro e lavoratore, interrogandolo, riducono le incertezze e le asimmetrie informative, evitando così l'insorgere di una controversia o, comunque, riducendo notevolmente le ragioni che portano a conflitti e incomprensioni tra le parti per punti non sufficientemente chiariti nella fase di stipulazione del contratto.

ADAPT è una associazione senza fini di lucro, fondata nel 2000 dal professor Marco Biagi, con l'obiettivo di contribuire a un modo nuovo di *“fare Università”* a partire dalle metodologie didattiche e dai percorsi di studio e ricerca sui temi del lavoro. Ispirata alla strategia europea per la occupazione – e, in particolare, al pilastro sulla “adattabilità” di lavoratori e imprese a fronte delle sfide aperte dai moderni mercati transizionali del lavoro – ADAPT ha concorso, tra le numerose iniziative, alla nascita di una Scuola di alta formazione in *“Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro”*.

I volumi ADAPT University Press che non sono diffusi in modalità open access sono acquistabili su tutte le piattaforme e le librerie online, nelle librerie fisiche e su adaptuniversitypress.it.

Per maggiori informazioni potete scrivere al seguente indirizzo di posta elettronica: aup@adapt.it.

Per essere informati sulle ultime pubblicazioni di ADAPT University Press seguitemi su X [@ADAPT_Press](https://twitter.com/ADAPT_Press).

ISBN 979-12-80922-59-5

Copyright © ADAPT University Press, 2025

ISBN 979-12-80922-59-5

Copyright © ADAPT University Press, 2025

UNIVERSITÀ E CERTIFICAZIONE DEI CONTRATTI DI LAVORO

**Volume II
IL LAVORO DI CURA**

MICHELE TIRABOSCHI

con il contributo di
**Giada Benincasa, Federica Capponi,
Anna Saioni, Nicoletta Serrani,
Irene Tagliabue**

Materiali per una cultura del lavoro

Le interviste impossibili. Marco Biagi venti anni dopo, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2022

Manfred Weiss. Giurista senza frontiere, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2022

Progettare per modernizzare. La legge Biagi venti anni dopo, Emmanuele Massagli, Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2022

Il modo di Biagi. Dizionario della modernità del lavoro, Maurizio Sacconi, ADAPT University Press, 2022

Università e certificazione dei contratti di lavoro. Istruzioni per l'uso e bilancio di venti anni di esperienza. Volume I, Michele Tiraboschi, con il contributo di Giada Benincasa, Federica Capponi, Giovanni Pigliararmi, Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2025

Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (legge n. 76/2025), Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2025

Fare contrattazione nel terziario di mercato. Volume I, Effettività delle tutele e contrasto al dumping contrattuale, Giovanni Pigliararmi, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2025

Fare contrattazione nel terziario di mercato. Volume II, Prontuario pratico del contrasto al dumping contrattuale, Giovanni Pigliararmi, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2025

INDICE

Introduzione. Bilancio (e rilancio) di una esperienza	VII
--	------------

I. VERSO UN MERCATO DEL LAVORO DI CURA?

1. Il lavoro di cura: inquadramento giuridico e orientamenti della magistratura.....	2
1. <i>L'inquadramento normativo della cura</i>	<i>2</i>
2. <i>Gli orientamenti giurisprudenziali</i>	<i>4</i>
3. <i>Il lavoro di cura tra gratuità e onerosità</i>	<i>9</i>
4. <i>Subordinazione e autonomia nel lavoro di cura</i>	<i>12</i>
5. <i>La datorialità nel lavoro di cura</i>	<i>16</i>
6. <i>Lavoro di cura e impresa familiare</i>	<i>20</i>
7. <i>Lavoro di cura professionale e contratto di collaborazione coordinata e continuativa</i>	<i>23</i>
2. Il profilo del caregiver professionale tra normative pubbliche e contrattazione collettiva	29
1. <i>Riconoscimento del lavoro di cura: dal modello familista alla costruzione di un mercato professionale.....</i>	<i>29</i>
2. <i>Il profilo professionale dell'assistente familiare tra normative pubbliche... ..</i>	<i>32</i>

3. ... e contrattazione collettiva	43
4. Gli standard definiti dalla normazione tecnica: schedatura della norma tecnica UNI 11766: 2019.....	59
5. Le recenti novità.....	62
3. Il ruolo delle piattaforme nel mercato della cura.....	66
1. La digitalizzazione del lavoro di cura.....	66
2. La vulnerabilità lavorativa: rischi e nuove prospettive.....	67
3. Il ruolo della Commissione di certificazione	71
4. Le dinamiche attuali del mercato del lavoro di cura tra sommerso, irregolarità e ricorso a tipologie contrattuali sostenibili	73
1. La domanda di lavoro domestico e di servizi socio-assistenziali: un mercato senza regole.....	73
2. Il ruolo degli operatori del mercato e le tipologie contrattuali utilizzate.....	77
3. Conclusioni: nuovi scenari e sfide aperte	87
<i>Bibliografia</i>	91

**II.
L'ESPERIENZA DELLA
COMMISSIONE DEAL**

1. L'emersione del lavoro di cura nella prassi della certificazione	97
2. Venti anni di certificazione nel lavoro di cura: evoluzione quantitativa e trasformazioni organizzative	100
1. <i>La fase pionieristica (2005-2015): un fenomeno marginale e territorialmente circoscritto</i>	<i>102</i>
2. <i>La fase di svolta (2016-2017): emersione del mercato organizzato.....</i>	<i>106</i>
3. <i>La fase di consolidamento (2018-2021): reti, standardizzazione e diffusione territoriale</i>	<i>109</i>
4. <i>La fase di maturità (2022-2025): centralità del settore e consolidamento del modello.....</i>	<i>113</i>
3. La certificazione come strumento di regolazione nei mercati del lavoro in via di istituzionalizzazione.....	119

**III.
ALLEGATI**

1. Normativa ragionata	127
I. <i>Lavoro dipendente</i>	<i>127</i>
II. <i>Incentivi economici</i>	<i>127</i>
III. <i>Intermediazione</i>	<i>128</i>

IV. <i>Lavoro di cura e professionalità</i>	128
V. <i>Lavoro occasionale</i>	130
VI. <i>Le collaborazioni coordinate e continuative</i>	130
VII. <i>Le commissioni di certificazione dei contratti</i>	131
VIII. <i>Il ruolo della contrattazione collettiva: dal divieto al protagonismo</i>	131
2. Bibliografia ragionata	133
3. Servizi di cura alla persona, assistenza domiciliare agli anziani e politiche locali per l'occupazione: l'esperienza modenese nel contesto comunitario di Marco Biagi e Michele Tiraboschi.....	135
1. <i>Posizione del problema: l'inadeguatezza del dato legale rispetto alla recente evoluzione del mercato del lavoro</i>	135
2. <i>Servizi di cura alla persona e assistenza domiciliare agli anziani: osservazioni preliminari su un caso paradigmatico della insufficienza del dato legale rispetto alle nuove esigenze del mercato del lavoro. Spunti per il prosieguo della ricerca</i>	151
3. <i>I meccanismi di raccordo istituzionale tra domanda e offerta dei servizi domiciliari alle persone a Modena</i>	154
4. <i>Segue. quale ruolo per gli intermediari privati?</i>	159
5. <i>Servizi alla persona e rapporti di lavoro: l'offerta privata</i>	162
6. <i>Il progetto Serdom</i>	193
7. <i>Considerazioni conclusive: l'esperienza modenese nel contesto comunitario</i>	198

Introduzione

BILANCIO (E RILANCIO) DI UNA ESPERIENZA

È datato 22 febbraio 2005 il decreto direttoriale (a firma di Paolo Onelli, il Direttore generale del tempo alla guida della Direzione tutela delle condizioni di lavoro) con cui si procedeva alla iscrizione del Centro Studi universitario che dirigo a Modena nell'Albo dei soggetti abilitati alla certificazione dei contratti di lavoro tenuto presso il Ministero del lavoro.

Venti anni sono davvero tanti per chi li vive con l'intensità e la stessa passione del primo giorno. Per quel che mi riguarda, sono anche un congruo lasso di tempo per dare il giusto peso a questa ricca e significativa esperienza personale e professionale – avviata a Modena in via sperimentale già qualche anno prima della espressa previsione di legge, grazie a una felice intuizione di Tiziano Treu e Marco Biagi, come documenteremo nelle pagine che seguono – evitando così il rischio della effimera e anche autoreferenziale celebrazione di una ricorrenza: quella di essere stata, la nostra, la prima e per lungo tempo anche l'unica (a causa di un clima di forte diffidenza verso l'istituto e di aperta ostilità rispetto alle tante novità della legge Biagi) commissione di certificazione universitaria abilitata e operativa.

Le tante luci ma anche talune ombre emerse nella esperienza applicativa, soprattutto degli ultimi anni, suggeriscono infatti di vedere questa ricorrenza come l'occasione propizia per un resoconto appassionato di quella che è diventata nel corso del tempo la certificazione nel nostro ordinamento giuridico e nella prassi delle relazioni di lavoro.

Il primo volume di questo lavoro, significativamente intitolato Università e certificazione dei contratti di lavoro. Istruzioni per l'uso e bilancio di venti anni di esperienza. Volume I, è stato pensato proprio in questa prospettiva: offrire agli operatori una

prima sistematizzazione delle basi teoriche e applicative dell'istituto, una guida ragionata alle sue funzioni, alle sue tecniche, alle sue procedure e anche ai suoi limiti, maturata nell'ambito della esperienza ventennale della nostra sede modenese di certificazione. Questo secondo volume si muove nel medesimo solco, ma con un taglio più specifico e, per certi versi, ancora più rivelatore del significato profondo della certificazione: il suo impiego in un settore, quello del lavoro di cura, che per lungo tempo è rimasto ai margini del diritto del lavoro "classico" e che oggi, invece, rappresenta uno dei terreni più interessanti per comprendere le trasformazioni del lavoro contemporaneo.

Un bilancio, insomma, che, per chi scrive, non può che essere quello, certamente parziale ma indubbiamente per nulla "libresco" e tanto meno ideologico, offerto dal nostro particolare osservatorio di sede di certificazione e dalle numerose e variegate casistiche che, grazie ad essa, abbiamo via via incontrato e analizzato.

Un bilancio di una esperienza e di una attività di servizio destinato quindi, in primis, agli operatori del mercato del lavoro, agli utenti diretti della certificazione e ai soggetti istituzionali (ispettori, attori della rappresentanza e giudici del lavoro su tutti). Ma anche, in questo secondo volume, a tutti coloro che, a diverso titolo, si misurano con la organizzazione dei servizi di assistenza alla persona, con la regolazione dei rapporti di lavoro in ambito socio-assistenziale e con la emersione di forme di lavoro che troppo spesso ancora sfuggono a una adeguata qualificazione giuridica.

Analisi e riflessioni per un pubblico accademico sono del resto già state condotte dal nostro gruppo di ricerca in passato (vedi i contributi raccolti in C. Enrico, M. Tiraboschi, Compendio critico per la certificazione dei contratti di lavoro, Giuffrè, 2005) e, più recentemente, in occasione dei venti anni della legge Biagi (si veda, in particolare, il contributo di A. Vallebona, Certificazione dei contratti di lavoro e volontà assistita, in M. Tiraboschi, Venti anni di legge Biagi, ADAPT University Press, 2023, pp. 167-171).

Un bilancio anche di prassi, procedure, metodologie operative e casistiche che possano contribuire a portare maggiore chiarezza non solo sul cosa, sul come e sul chi della certificazione ma, soprattutto, sul perché e, dunque, sulle finalità più profonde dell'istituto della certificazione che, nelle intenzioni di Marco Biagi, avrebbe dovuto sostenere la modernizzazione dei rapporti di lavoro e la genuina espressione di volontà di entrambe le parti del rapporto di lavoro e non certo dare luogo, come talvolta accade a danno delle commissioni più serie e scrupolose, a una gestione burocratica o formalistica di "bollini di qualità" più o meno facilmente rilasciati a favore del solo datore di lavoro.

È proprio osservando il lavoro di cura che questa esigenza appare oggi, se possibile, ancora più evidente. Pochi ambiti come questo mettono infatti a nudo il rischio di una lettura meramente notarile o cartolare dell'istituto. Pochi settori, allo stesso tempo, mostrano con altrettanta evidenza quanto la certificazione possa invece assolvere una funzione ben diversa: accompagnare la emersione di rapporti altrimenti destinati a restare nella informalità, dare ordine a mercati del lavoro fragili e frammentati, offrire criteri di qualificazione giuridica in contesti nei quali la tradizionale alternativa tra autonomia e subordinazione si confronta con prestazioni fortemente personalizzate, disperse sul territorio e spesso organizzate da reti di servizi in rapida trasformazione. In questo senso, il lavoro di cura non rappresenta un capitolo laterale o secondario della nostra esperienza, ma uno dei suoi banchi di prova più significativi.

Non esistono rilevazioni ufficiali, seppure il Ministero del lavoro disponga, grazie al costante dialogo con le sedi di certificazione, di tutte le informazioni necessarie per avviare un vero monitoraggio istituzionale dell'istituto e del suo reale funzionamento. Partita in sordina, e solo qualche anno dopo l'approvazione della legge Biagi, la certificazione via via si è comunque radicata nella prassi e conta oggi numeri e pratiche di un indubbio rilievo anche grazie alla progressiva estensione del suo campo di applicazione, inizialmente

circoscritto alle nuove tipologie contrattuali introdotte dalla legge Biagi.

Il lavoro di cura costituisce, da questo punto di vista, una lente di osservazione privilegiata. Se nel primo decennio della nostra esperienza esso si presentava ancora come un fenomeno marginale, intermittente, legato a singole esperienze locali e largamente confinato entro coordinate territoriali ristrette, negli anni più recenti esso è progressivamente divenuto una delle principali aree di impiego della certificazione, fino a rappresentare una quota largamente prevalente delle collaborazioni coordinate e continuative esaminate dalla Commissione. Non si tratta solo di una crescita quantitativa. Si tratta, più in profondità, della progressiva emersione di un mercato di servizi prima poco visibile e scarsamente istituzionalizzato, e della contestuale trasformazione della certificazione in strumento di regolazione organizzativa, oltre che di qualificazione giuridica dei singoli rapporti.

E tuttavia è convinzione di chi scrive che sia ora necessario, dopo venti anni, un deciso salto qualitativo della certificazione e questo potrà avvenire solo attraverso una maggiore responsabilizzazione degli istanti e delle stesse sedi di certificazione che, non di rado, alimentano un puro formalismo di carte e bolli utile a garantire non la reale genuinità degli schemi giuridici analizzati, ma solo la posizione del contraente forte a scapito dei diritti dei lavoratori coinvolti.

Anche da questo punto di vista, il lavoro di cura ci consegna una indicazione preziosa. Proprio perché si tratta di un settore segnato da forte informalità, da assetti organizzativi instabili, da una elevata asimmetria tra i soggetti coinvolti e da una diffusa fragilità economica e sociale delle lavoratrici e dei lavoratori, esso dimostra forse meglio di altri come la certificazione debba tradursi in un serio lavoro istruttorio, nell'ascolto reale delle parti, nella verifica sostanziale della genuinità dei rapporti e nella costruzione di modelli contrattuali credibili. Diversamente, essa rischia di ridursi a un involucro formale privo di reale utilità sistematica. Di qui,

ancora una volta, il rilievo di una riflessione non celebrativa ma critica e propositiva.

È con questo spirito di servizio e di raccordo tra il dato formale di legge e le prassi contrattuali che abbiamo avviato l'esperienza della certificazione modenese esattamente venti anni fa ed è ora con lo stesso spirito, ma forti di una esperienza che va oltre la fase di prima sperimentazione, che ci proponiamo di concorrere a un rilancio dell'istituto consapevoli che, al di là della forza giuridica che l'ordinamento le attribuisce, la certificazione vive essenzialmente in ragione della reputazione delle singole sedi di certificazione e della credibilità dei commissari soprattutto là dove il provvedimento di certificazione sia accompagnato da un serio e scrupoloso lavoro istruttorio e da congrue modalità di ascolto di entrambe le parti interessate.

Insomma, un po' come avviene nelle nostre università durante le lezioni e gli esami: i docenti maggiormente rispettati e apprezzati dagli studenti, alla fine, non sono mai quelli più facili e accomodanti, ma quelli che interpretano in modo autorevole e serio il proprio ruolo dando agli studenti quello di cui veramente hanno bisogno e cioè un metodo di lavoro, un percorso di apprendimento genuino, una ispirazione e una motivazione per migliorarsi e desiderare il meglio.

Ovviamente un bilancio di una esperienza così impegnativa, per numero di istanze ricevute (oltre 25.000) e contratti certificati (oltre 22.500), è anche un bilancio di relazioni e di incontri. E qui non posso non ringraziare tutti coloro che, nel corso degli anni, hanno accompagnato e continuano ad accompagnare questo percorso contribuendo, con dedizione e professionalità, allo sviluppo della Commissione di certificazione e di quel particolare modo di fare Università che intreccia attività di servizio, ricerca e didattica, consentendo nel tempo di investire sui giovani, consolidare collaborazioni scientifiche e costruire relazioni umane e professionali di grande valore.

Un ringraziamento va anche a chi ci segue; a tutti gli utenti del servizio che hanno alimentato questo modo di fare Università e quanti ancora si rivolgono a noi nonostante i tanti “paletti” che mettiamo per interpretare al meglio delle nostre possibilità la funzione che la legge Biagi ci assegna e di cui sentiamo pienamente la responsabilità.

MICHELE TIRABOSCHI
(Tiraboschi@unimore.it)
Modena, 22 febbraio 2026

I.
**VERSO UN MERCATO
DEL LAVORO DI CURA?**

1.
***IL LAVORO DI CURA:
INQUADRAMENTO GIURIDICO E
ORIENTAMENTI DELLA MAGISTRATURA***

1. L'inquadramento normativo della cura

La parola “cura” non possiede una valenza normativa unitaria. Nel linguaggio giuridico tradizionale, “prenderci cura” è stato a lungo sinonimo di “tutelare”, “accudire”, “assistere”, concetti inseriti nel contesto della protezione dei soggetti incapaci o vulnerabili e limitati dal perimetro della curatela del soggetto bisognoso. Questo perché il nostro ordinamento ha storicamente concepito la categoria della cura come uno strumento utile alla protezione del soggetto debole, relegandola quasi esclusivamente nella dimensione familiare. Il discorso giuridico ha infatti finito con il proporre, per lungo tempo, una lettura del concetto di cura quale sinonimo di tutela e curatela della persona bisognosa e nell'approntare una tutela giuridica per quelle persone che si fossero trovate nelle condizioni di non poter provvedere a sé stesse, pur tuttavia non riconoscendo il valore economico delle attività di accudimento domestico e sottraendosi così a riflessioni di più ampio respiro sulla tematica.

Il primo indizio di una siffatta impostazione risulta subito evidente nella nostra Carta costituzionale laddove un esplicito riferimento alla cura si rinviene esclusivamente nell'articolo 38, il quale riconosce, in capo allo Stato, un dovere istituzionale all'assistenza di quel cittadino «inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari» e che si trova quindi in uno stato di bisogno o, in ogni caso, in una condizione tale da richiedere necessariamente un intervento di natura pubblica.

La formulazione della previsione costituzionale rivela chiaramente l'impostazione residuale dell'intervento pubblico, configurato come *extrema ratio* per situazioni di particolare gravità e bisogno. Il dovere assistenziale costituzionalmente sancito si inserisce nel più ampio sistema di tutela dei diritti fondamentali della persona e di attuazione del principio di uguaglianza sostanziale di cui agli articoli 2 e 3, comma 2, Cost.

Specularmente, anche nel Codice civile gli unici espliciti rimandi alla tematica sono rinvenibili nell'ambito del Libro Primo – *Delle persone e della famiglia*, a conferma della propensione legislativa a considerare la cura della persona come una questione da gestire in via prevalente all'interno delle mura domestiche, in ragione di rapporti affettivi e vincoli di parentela. Si pensi, innanzitutto, all'accenno alla tematica rintracciabile nella definizione della cura dell'interesse del figlio, all'interno dell'articolo 316 c.c., così come anche all'articolo 337-ter, che garantisce ai figli «cura, educazione, istruzione e assistenza morale».

Inoltre, è opportuno richiamare quelle previsioni normative con cui il legislatore del Codice civile ha inteso tutelare il minore e offrire sostegno alle persone incapaci: le disposizioni sulla tutela e protutela (articoli 357 e 360 c.c.) e quelle sull'amministrazione di sostegno.

Con riferimento a quest'ultima, poi, risulta particolarmente significativo l'articolo 406, comma 3, c.c., che definisce gli oneri dei responsabili dei servizi sanitari e sociali impegnati nella cura e assistenza della persona.

Da ultimo, si rileva come anche il Codice penale adotti un approccio analogo, come emerge dall'articolo 570 in materia di violazione degli obblighi familiari e dall'articolo 591, che punisce l'abbandono di persone incapaci. La disciplina penalistica conferma l'ancoraggio del

concetto giuridico di cura al bisogno della persona in senso stretto.

Appare, dunque, evidente come il formante legislativo mostri ancora oggi ampi limiti nella definizione e nell'inquadramento giuridico del concetto di cura che, da un lato, vada oltre la descritta equivalenza con la curatela e che, dall'altro, estenda il perimetro di indagine al di fuori della mera dimensione familiare.

2. Gli orientamenti giurisprudenziali

Nel quadro normativo sopra descritto è intervenuta a più riprese la giurisprudenza che, per il tramite di rilevanti interventi, ha contribuito in modo significativo all'elaborazione di nuove chiavi di lettura della materia.

Il formante giurisprudenziale ha contribuito nel tempo – e in modo decisivo – a superare quel limite rappresentato dall'equivalenza della cura alla curatela e ha messo dei primi tasselli verso una interpretazione della “cura” sempre più vicina al concetto di “prendersi cura” della persona bisognosa o non autosufficiente, riconoscendo la rilevanza di servizi di assistenza non standardizzati ma, di volta in volta, calibrati sul perseguimento del completo benessere psico fisico del singolo.

In proposito, l'orientamento maggioritario sembrerebbe oggi valorizzare un diritto all'accesso alle cure che sia *in primis* definito sulla base delle peculiari condizioni (anche economiche) dell'assistito (si veda, sul punto Cass. 24 febbraio 2004, n. 3629; Cass. 10 maggio 1999, n. 4621), da valutare caso per caso in ragione delle effettive condizioni di necessità e bisogno del singolo, così da individuare gli strumenti di cura più idonei (siano essi statali, sovvenzionati, oppure privati).

In tale rinnovata prospettiva è bene richiamare quelle pronunce giurisprudenziali che hanno preso posizione sia in ordine agli oneri dei genitori nei confronti dei figli sia con riguardo all'amministrazione di sostegno.

Sotto il primo aspetto, la Cassazione con un orientamento consolidatosi nel tempo, ha più volte affermato, come nella sentenza del 10 luglio 2013, n. 17089, che il concetto di cura dovrebbe ad oggi essere esteso oltre la mera curatela della persona non autosufficiente, in considerazione, innanzitutto, del fatto che «il dovere di mantenere, istruire ed educare la prole obbliga i coniugi a far fronte ad una molteplicità di esigenze dei figli, non riconducibili al solo obbligo alimentare, ma estese all'aspetto abitativo, scolastico, sportivo, sanitario, sociale, all'assistenza morale e materiale oltre che alla opportuna predisposizione di una stabile organizzazione domestica, adeguata a rispondere a tutte le necessità di cura e di educazione». Pertanto, sempre a detta dei giudici, non basta, nella definizione dell'ammontare dell'assegno familiare valutare in via esclusiva elementi quali il tenore di vita del figlio in circostanza di convivenza.

Al contrario, dovrebbero essere valorizzate e quantificate economicamente anche le esigenze complessive del minore, oltre che le capacità di lavoro, professionale o domestico e di cura di ciascun genitore.

A ben vedere, dunque, un'interpretazione di questa portata sembrerebbe avallare un'estensione del concetto di cura che va oltre le esigenze materiali riconoscendo il valore economico di attività riproduttive come quelle domestiche e di cura.

Per quanto attiene il formante giurisprudenziale in tema di amministrazione di sostegno, anche le pronunce della sezione penale della Cassazione rivelano un rinnovato interesse al concetto di cura. Nella sentenza del 26

febbraio 2016, n. 7974, i giudici di legittimità chiamati a pronunciarsi in un caso inerente al reato di abbandono nei confronti di una donna non autosufficiente, ipoteticamente compiuto da un amministratore di sostegno che aveva erroneamente confidato nella capacità del figlio e della badante di prendersi cura della signora, stabiliscono che «pur avendo un dovere di relazionare periodicamente sull'attività svolta e sulle condizioni di vita personale e sociale del beneficiario, il compito dell'amministratore di sostegno resta fundamentalmente quello di assistere la persona nella gestione dei propri interessi patrimoniali e non anche quello di prendersi cura della persona, poiché l'art. 357 cod. civ., che indica tale funzione a proposito del tutore, non rientra tra le "norme applicabili all'amministrazione di sostegno", richiamate dall'art. 411 cod. civ.». Sempre secondo la Cassazione, infatti, qualora si intenda incaricare l'amministratore di sostegno di una complessiva valutazione delle condizioni del soggetto, dovrà essere esplicitamente introdotta la c.d. *cura personae* all'interno del decreto di nomina, non potendosi, in sua mancanza, riconoscere in capo allo stesso una posizione di garanzia rispetto ai beni della vita e dell'incolumità individuale del soggetto incapace.

Tale tematica è stata poi successivamente ripresa anche dalle Sezioni Unite (Cass., sez. un., 24 gennaio 2020, n. 1606). Nel caso di specie, ripercorrendo i compiti e i doveri dell'amministratore di sostegno e del giudice tutelare, viene in primo luogo ribadito che tutto ciò che quest'ultimo, nell'atto di nomina non affida all'amministratore «in vista della cura complessiva della persona del beneficiario», resta nella sua completa disponibilità, salvo diverse decisioni del giudice tutelare stesso. A detta delle Sezioni Unite, ne consegue così che sull'amministratore di sostegno grava un onere di «rendere

conto della contabilità della sua amministrazione e di riferire al giudice periodicamente circa l'attività svolta e le condizioni di vita personale e sociale del beneficiario», in via esclusiva al fine di consentire al giudice tutelare di adottare, anche d'ufficio «i provvedimenti urgenti per la cura della persona interessata» oltre che per l'amministrazione e conservazione del suo patrimonio.

Tuttavia, nonostante gli innegabili sforzi di matrice giurisprudenziale volti ad allargare le maglie della cura, è innegabile come nell'attuale periodo storico persista quell'impostazione legislativa che porta a considerare le attività di cura quali strumenti per la curatela (intesa nella sua accezione civilistica di assistenza nei confronti della persona incapace di agire) o, in ogni caso, a demandare le stesse alla disponibilità, da parte dei caregiver familiari, di farsi carico di oneri informali di assistenza.

La prima conseguenza di tale impostazione familista profondamente radicata nel nostro ordinamento è rappresentata dalla concezione della gratuità del lavoro informale di cura che pertanto non può essere collocato all'interno del sistema del lavoro professionale. Convinzione questa che è figlia della costruzione teorica del lavoro familiare, secondo cui anche le attività di cura e assistenza, riconducibili in via esclusiva alla sfera della riproduzione sociale, non sono immediatamente passibili di valutazione economica e, pertanto, considerate prive di autonoma rilevanza giuridica, anche e soprattutto nell'ordinamento lavoristico.

Alla luce delle considerazioni appena svolte non desta stupore la circostanza che le prime pronunce giurisprudenziali in materia fossero orientate verso la riconduzione del lavoro domestico nell'ambito delle residuali ipotesi di prestazioni gratuite, riflettendo un approccio

che privilegiava la dimensione solidaristica e familiare dell'attività di cura.

Tra le decisioni che hanno segnato punti di svolta nell'inquadramento giuridico del fenomeno, assume particolare rilievo la sentenza della Corte costituzionale n. 68 del 27 marzo 1969, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 2068, comma secondo, del Codice civile nella parte in cui sottraeva alla disciplina del contratto collettivo i rapporti di lavoro concernenti prestazioni di carattere domestico.

Tale pronuncia ha rappresentato un momento di cesura fondamentale, aprendo la strada alla contrattazione collettiva di settore e riconoscendo dignità giuslavoristica al lavoro domestico.

Altrettanto significativa risulta la sentenza della Corte costituzionale n. 28 del 19 gennaio 1995, che ha affermato come anche il lavoro effettuato all'interno della famiglia, per il suo valore sociale ed economico, possa essere ricompreso nella tutela che l'articolo 35 Cost. assicura al lavoro «in tutte le sue forme». Tale pronuncia ha consolidato il principio secondo cui la collocazione domestica dell'attività lavorativa non ne pregiudica la rilevanza giuridica e la meritevolezza di tutela.

Negli anni più recenti, il formante giurisprudenziale si è intensificato e diversificato, affrontando con crescente sistematicità i nodi problematici che caratterizzano il settore.

L'analisi della casistica giurisprudenziale che segue consente di individuare quattro aree tematiche principali: il tema della riconduzione del lavoro di cura a schemi di lavoro gratuito/oneroso; quello della classificazione giuridica dei rapporti di lavoro come subordinati o autonomi; quello della identificazione della parte datoriale;

e, infine, quello della riconducibilità del lavoro di cura all'interno dell'impresa familiare.

3. Il lavoro di cura tra gratuità e onerosità

La questione della gratuità o onerosità delle prestazioni di cura rappresenta uno dei nodi interpretativi più complessi affrontati dalla giurisprudenza.

L'ordinamento giuridico italiano stabilisce il principio generale secondo cui qualunque attività lavorativa, subordinata o autonoma, si presume prestata a titolo oneroso, rimanendo tuttavia nell'autonomia delle parti la facoltà di convenire forme di lavoro gratuito, il cui accertamento richiede una valutazione rigorosa delle circostanze concrete.

Le prestazioni tradizionalmente ricondotte alla categoria del lavoro gratuito sono quelle caratterizzate da una finalità solidaristica in luogo di quella lucrativa, ovvero quelle realizzate per *affectionis vel benevolentiae causa*. In questa categoria rientrano tipicamente le prestazioni lavorative rese tra parenti, che, soprattutto quando conviventi, si presumono a titolo gratuito.

Tale presunzione, come statuito da tempo dalla Cassazione, con sentenza n. 818 del 9 febbraio 1989, opera anche quando vi sia scarsa intensità del vincolo di parentela (nella specie, di quarto grado) o l'attività lavorativa non abbia carattere domestico, ancorché successiva all'entrata in vigore dell'istituto dell'impresa familiare (articolo 230-*bis* c.c.) e anche quando all'autore delle prestazioni siano stati corrisposti il vitto, l'alloggio od ulteriori vantaggi diretti al soddisfacimento di esigenze di ordine materiale (vestiario, divertimenti e piccole spese in genere).

Esiste senz'altro una presunzione di gratuità della prestazione del lavoro domestico esclusivamente in relazione alle situazioni caratterizzate da un vincolo di solidarietà e di affettività fra le parti, derivante da comunanza di vita e di interessi. Opera, inoltre, una presunzione di gratuità, secondo quanto disposto dalla Cassazione con sentenza n. 30899 del 29 novembre 2018, anche nell'ipotesi di una prestazione lavorativa consistente nello svolgimento di attività domestiche rese a favore del cognato nell'ambito del *ménage* familiare.

Con ciò non si è comunque escluso l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, con obbligo di cura e assistenza dei figli e della casa domestica, pur in presenza di un vincolo affettivo – attestato dalla partecipazione alle attività familiari, da piccoli doni, dall'arredo delle stanze e dall'aiuto prestato da altri familiari – e di un intento altruistico di accogliere in casa la lavoratrice perché bisognosa di aiuto.

Già la Cassazione, con sentenza n. 7845 del 19 maggio 2003, aveva d'altronde affermato che «la presunzione di gratuità delle prestazioni lavorative rese in ambito familiare, che trova la sua fonte nella circostanza che tali prestazioni vengono normalmente rese “*affectionis vel benevolentiae causa*”, può essere superata dalla parte che faccia valere in giudizio diritti derivanti da tali rapporti solo con una prova rigorosa degli elementi costitutivi del rapporto di lavoro subordinato e, in particolar modo, dei requisiti indefettibili della subordinazione e della onerosità». In eguale modo la Cassazione, con sentenza n. 12433 del 16 giugno 2015, ha confermato la sentenza di merito che aveva ritenuto l'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato di tipo domestico, intercorso per circa vent'anni tra due donne legate da vincolo affettivo, con svolgimento di plurime mansioni di pulizia ed accudimento delle faccende di casa da parte di una di esse

sotto la direzione dell'altra e dietro promessa di un compenso mai effettivamente corrisposto.

In sintesi, con riguardo al lavoro di cura prestato dal parente, affine o comunque in forza di un vincolo affettivo, esiste dunque una presunzione di gratuità, la quale comunque ammette prova contraria. Se l'attività di cura è invece prestata da una persona non parente né affine, una simile presunzione non esiste ma è comunque necessario, con onere della prova in capo al prestatore, dimostrare l'esistenza di un rapporto di lavoro.

Così come affermato dalla Cassazione, con sentenza n. 2597 del 30 marzo 1990, in caso di prestazioni lavorative di specie domestica, ove debba escludersi la presunzione di gratuità, operante quando le medesime intercorrono tra stretti congiunti ed abbiano come ambito consueto di svolgimento una comunità familiare caratterizzata dalla convivenza dei suoi componenti, non opera *ipso iure* una presunzione di contrario contenuto, indicativa cioè dell'esistenza di un rapporto di lavoro subordinato, per il cui riconoscimento è, invece, pur sempre necessaria la dimostrazione, da parte di colui che faccia valere diritti derivanti dal rapporto stesso, dei requisiti indefettibili dell'onerosità e della subordinazione. Al contrario, se la gratuità della prestazione non può presumersi in caso di accertato difetto di convivenza tra persone legate da vincoli di parentela o affinità, la parte che faccia valere diritti derivanti da tale rapporto ha comunque l'obbligo di dimostrarne, con prova precisa e rigorosa, tutti gli elementi costitutivi della subordinazione.

Tuttalpiù, come previsto dal Tribunale di Vicenza, con sentenza n. 362 del 4 novembre 2019, in relazione alle attività della collaboratrice domestica tuttofare e dell'addetta alle pulizie, una volta dimostrata la sussistenza di

un rapporto di lavoro subordinato, deve ritenersi applicabile la regola generale per la quale ogni attività configurabile come lavoro subordinato si presuppone a titolo oneroso, salva la prova da parte del datore di lavoro, che deve essere rigorosa, che il rapporto possa essere stato instaurato *affectionis vel benevolentiae causa*. Si segnala, così, come in questo caso, l'onere della prova sia pertanto in capo non al prestatore di lavoro ma al datore di lavoro.

L'onere della prova necessario a superare la presunzione di gratuità è, invece, escluso dalla legge, *ex* decreto del Presidente della Repubblica n. 1403/1971, nel caso in cui il prestatore d'opera, legato da un vincolo di coniugio, parentela od affinità con il datore di lavoro, svolga attività lavorativa di assistenza a favore di invalidi (di guerra, civili o del lavoro) che fruiscono dell'indennità di accompagnamento, di mutilati e invalidi civili, di ciechi civili, di sacerdoti secolari di culto cattolico ovvero, infine, nei confronti dei componenti le comunità religiose o militari di tipo familiare.

4. Subordinazione e autonomia nel lavoro di cura

La qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro di cura secondo la tradizionale distinzione tra subordinazione e autonomia rappresenta un'altra area di particolare complessità interpretativa.

Come ribadito dalla Cassazione «ogni attività economicamente rilevante può essere oggetto sia di rapporto di lavoro subordinato sia di rapporto di lavoro autonomo» (*ex multis* ordinanza n. 8883 del 6 aprile 2017). E anche con riguardo al lavoro domestico e di cura, oggetto di interesse, deve realizzarsi rigorosamente l'accertamento della natura del rapporto di lavoro secondo i criteri discretivi usati ordinariamente dalla giurisprudenza e

sempre rammentando che la giurisprudenza non surroga il criterio della subordinazione all'auto qualificazione del rapporto di lavoro identificandolo con il *nomen iuris* attribuito dalle parti stesse. La qualificazione del rapporto quindi, pur costituendo un elemento dal quale non si può in generale prescindere, non può basarsi esclusivamente sul *nomen iuris* attribuito dalle parti, ma deve fondarsi sull'analisi delle concrete modalità di svolgimento della prestazione. L'auto qualificazione assume rilievo decisivo solo quando non risulti in contrasto con le effettive modalità di esecuzione del rapporto.

Rimane come «elemento indefettibile», per distinguere tra subordinazione e autonomia, il «vincolo di soggezione personale del prestatore al potere direttivo del datore di lavoro, che inerisce alle intrinseche modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative e non già soltanto al loro risultato». E quanto detto vale anche con riguardo al lavoro domestico, come precisato dal Tribunale di Genova, sentenza n. 1043 del 29 luglio 2008, per il quale «in tema di controversie di lavoro, l'onere della prova circa la sussistenza di un rapporto di lavoro domestico spetta alla ricorrente che deve dimostrare di aver reso le prestazioni di attività di pulizie, approvvigionamento del cibo ed altri normali servizi rientranti nel lavoro domestico, in regime di subordinazione, intendendosi come tale l'assoggettamento ad un potere gerarchico, direttivo e disciplinare da parte del datore di lavoro, seppur attenuato nell'ambito di un rapporto particolare quale quello di collaborazione domestica ove l'elemento personale e confidenziale può in certi casi prevalere su quello prettamente autoritario e gerarchico».

Accanto al vincolo di subordinazione, la giurisprudenza ha individuato una serie di indici sussidiari che assumono funzione indiziaria nella qualificazione del

rapporto. Il Tribunale di Messina sentenza n. 1178 del 23 settembre 2020, individua tra gli indici sussidiari della subordinazione: «le modalità, anche di tempo e luogo, della prestazione, con particolare riferimento all'osservanza degli orari indicati dall'imprenditore; un obbligo di presenza e di frequenza con annessi obblighi di giustificazione dei ritardi e delle assenze e la correlativa sottoposizione a un potere disciplinare e sanzionatorio del datore di lavoro; la comunicazione di assenze e malattie; la necessaria richiesta di permessi in presenza di esigenza di assentarsi o di impossibilità di rispettare gli orari previsti; l'effettuazione delle ferie nei periodi indicati dal datore di lavoro». Anche per questi elementi, che possono assumere valore sintomatico, grava sul prestatore di lavoro l'onere di dimostrarne la sussistenza. Vero è che tali indici sussidiari non assumono valore decisivo ai fini della prospettata qualificazione del rapporto; tuttavia, possono essere valutati globalmente come «indizi della subordinazione stessa, tutte le volte che non ne sia agevole l'apprezzamento diretto a causa di peculiarità delle mansioni, che incidono sull'atteggiarsi del rapporto».

Deve precisarsi che tali requisiti, come segnalato dal Tribunale di Teramo, con sentenza n. 789 del 22 settembre 2015, assumono un peso maggiore in tutti quei casi in cui la prestazione dedotta in contratto sia «estremamente elementare, ripetitiva e predeterminata nelle sue modalità di esecuzione», come nel lavoro di badante.

Non è stata identificata una rigorosa gerarchia tra i diversi criteri discretivi né un univoco orientamento interpretativo. Secondo quanto disposto dal Tribunale di Modena, sentenza n. 350 del 7 settembre 2021, il lavoro domestico, in ragione della sua specialità, per qualificarsi come subordinato non può configurarsi in una

prestazione che abbia carattere «meramente occasionale», essendo necessario che tra creditore e prestatore si instauri un rapporto di generica dipendenza che si concreti in un'apprezzabile, ancorché eventualmente limitata, estensione della prestazione nel tempo. Tanto è vero che anche la Corte di Appello di Roma, con sentenza n. 2022 del 14 giugno 2007, ha affermato che il connotato della subordinazione era connaturale alla tipicità della prestazione domestica quando essa abbia i connotati della continuità e della vincolatività.

Di converso, il Tribunale di Roma, con sentenza n. 4005 del 26 aprile 2019, ha ritenuto che il vincolo della subordinazione nel lavoro domestico non abbia tra i suoi elementi indefettibili la permanenza dell'obbligo del lavoratore di tenersi a disposizione del datore di lavoro, conseguendone la natura subordinata dell'attività della lavoratrice che lavora solo la mattina per due giorni a settimana.

Riguardo alla elementarità della prestazione lavorativa del lavoro di badante, deve al contempo segnalarsi, seppur non richiamata dalle successive e testé menzionate sentenze di merito, la regola secondo la quale i caratteri tipici del lavoro subordinato sono desumibili, oltre che da elementi come «il versamento di una retribuzione predeterminata e a cadenze mensili», il «rispetto di un orario di lavoro fisso» e la «continuità della prestazione», anche dal «contenuto delle mansioni di “badante” e domestica».

In argomento, con la recentissima ordinanza del 23 novembre 2025, n. 30781, i giudici di legittimità hanno ribadito che con riferimento alla distinzione fra lavoro autonomo e lavoro subordinato, nel caso di prestazioni di natura intellettuale o professionale, l'elemento dell'assoggettamento del lavoratore alle altrui direttive

si presenta in forma attenuata in quanto non agevolmente apprezzabile a causa dell'atteggiarsi del rapporto, per cui in tali circostanze occorre far riferimento a criteri complementari e sussidiari, come ad esempio quelli della collaborazione, della continuità delle prestazioni, dell'osservanza di un orario determinato, del versamento a cadenze periodiche di una retribuzione prestabilita, del coordinamento dell'attività lavorativa con l'assetto organizzativo predisposto dal datore di lavoro e in fine dall'assenza in capo al datore di lavoro di una sia pur minima organizzazione imprenditoriale.

Accertata la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato, infine, il giudice può procedere anche con il riconoscimento di una qualifica professionale secondo i sistemi di classificazione e inquadramento del personale previsti dalla contrattazione collettiva. A tal proposito, la Cassazione, con ordinanza n. 27250 del 7 ottobre 2021, ha anche confermato la possibilità di riconoscere al lavoratore una qualifica superiore rispetto a quella formalmente indicata nel contratto individuale. Anche nel settore del lavoro di cura, e in particolare con riguardo al sistema di inquadramento contenuto nel CCNL lavoro domestico, è stato infatti riaffermato il principio, pacifico in giurisprudenza, per cui il giudice può riconoscere un inquadramento superiore rispetto a quello formalmente pattuito, a condizione che il lavoratore prospetti adeguatamente gli elementi di fatto relativi allo svolgimento di mansioni della qualifica intermedia.

5. La datorialità nel lavoro di cura

Nella pratica non sempre risulta agevole individuare la figura del datore di lavoro nel rapporto di lavoro domestico. Non sempre, infatti, il soggetto che esercita

effettivamente i poteri datoriali coincide con il beneficiario delle prestazioni, particolarmente frequente nelle situazioni in cui l'assistito sia una persona non autosufficiente e i poteri organizzativi e direttivi vengano esercitati da familiari o terzi. (basti pensare ad un anziano non autosufficiente che viene assistito da un lavoratore domestico assunto da un familiare).

Raro, ma previsto, il caso in cui il datore di lavoro non sia una singola persona fisica, bensì un nucleo familiare o una comunità, religiosa o militare, legata da un vincolo associativo stabile e permanente: la Cassazione, con sentenza n. 5049 del 6 settembre 1988, configura come rapporto di lavoro domestico l'attività di cuoca e addetta alle pulizie, considerando il carattere para familiare (condivisione di tetto e mensa) di una comunità religiosa. Così come il Tribunale di Udine, con sentenza del 19 febbraio 2014, nello svolgimento di mansioni di cuoca e attività connesse presso una comunità parrocchiale.

Dunque, se colui che presta (a qualunque titolo) l'attività lavorativa può essere facilmente individuato, non è sempre chiaro se la parte datoriale debba individuarsi nella persona della reale beneficiaria delle prestazioni, o, in caso di mancanza di autosufficienza di quest'ultima, nella persona che aveva l'onere di accudirla. Se da un lato l'articolo 1 della legge n. 339/1958, individua quale elemento naturale e non essenziale del contratto di lavoro domestico il rendere la prestazione nell'abitazione del datore di lavoro, dall'altro lato ciò non esclude che il contratto possa anche essere concluso per rendere la prestazione a favore di un terzo presso la sua abitazione. In altri termini, come ammesso dal Tribunale di La Spezia, con sentenza n. 277 del 16 dicembre 2020, il datore di lavoro può disporre che la prestazione che il lavoratore deve rendere sia eseguita in favore di soggetto

diverso da sé stesso, ma pur sempre per soddisfare un di lui interesse ed avendo i connotati, per l'oggetto ed il contenuto, propri del lavoro domestico. In questa direzione, pertanto, in procedimenti aventi ad oggetto la richiesta di differenze retributive e l'accertamento di un rapporto di lavoro subordinato, è stato ritenuto legittimato passivamente in qualità di datore di lavoro sia l'assistito che gli eredi ma anche il familiare che ben può stipulare un contratto di lavoro avente per oggetto la cura della casa e l'assistenza di un parente malato secondo lo schema del contratto a favore del terzo.

Pertanto, al fine di individuare il reale datore di lavoro il giudice deve preferire il criterio dell'effettività del rapporto, in quanto la subordinazione è la soggezione del lavoratore all'altrui effettivo potere direttivo, organizzativo, di controllo e disciplinare (nella specie, una lavoratrice aveva reso prestazioni domestiche in favore di un'anziana, ma, nel corso del rapporto, aveva sempre osservato le direttive della di lei figlia, da questa percependo la retribuzione), e non invece il criterio dell'apparenza del giudizio. Risulta infatti fondamentale dimostrare il ruolo di datore di lavoro di un soggetto piuttosto che di un altro, ciò anche con riguardo alla legittimazione in un eventuale giudizio. In questi termini, anche la Cassazione, con sentenza n. 9900 del 20 aprile 2018, che, nel confermare che ai fini della identificazione della qualità di datore di lavoro sia necessario dar prova del vincolo di soggezione, specifica che la qualificazione giuridica del rapporto di lavoro non è censurabile in sede di legittimità con riguardo all'accertamento e la valutazione degli elementi identificativi della subordinazione.

Anche la Corte di Appello di Brescia, con la sentenza del 9 dicembre 2021, n. 292, richiamando l'articolo 1 della legge n. 339/1958, stabilisce che affinché si possa

configurare un lavoro domestico è necessario che la prestazione deve essere resa presso il datore di lavoro e deve consistere in mansioni attinenti al funzionamento della vita familiare del datore di lavoro

La già richiamata sentenza della Cassazione n. 12690 del 20 giugno 2016 individua il datore di lavoro nella figlia e nipote delle persone assistite poiché era lei che «provvedeva al pagamento della retribuzione», «impartiva le direttive» alla badante e «seguiva lo svolgimento delle prestazioni in modo che la nonna e la mamma fossero sufficientemente accudite». Tali elementi di fatto, che rappresentano perfettamente il vincolo di soggezione necessario per integrare lo stato di subordinazione, come specifica la Suprema Corte, sono necessari e sufficienti «a nulla rilevando», ai fini della individuazione del datore di lavoro, la circostanza eventuale che questo sia nominato tutore della persona assistita.

Non manca, tuttavia, giurisprudenza in senso contrario, che dichiara la mancanza di legittimazione passiva delle figlie dell'assistita, poi deceduta, nel caso di instaurazione del rapporto di lavoro con quest'ultima, non rilevando, nel caso di specie, il fatto che le figlie fossero spesso presenti all'interno del luogo di lavoro (appartamento della datrice di lavoro) e sostituissero la badante della madre quando la prima godeva dei riposi settimanali, mancando invece l'esistenza dei tipici elementi della subordinazione .

In conclusione, si segnala la sentenza del Tribunale di Milano n. 771 del 20 marzo 2017, che, con una soluzione inedita, accerta l'esistenza di due distinti rapporti di lavoro tra le due medesime persone: un rapporto di lavoro domestico e un rapporto di lavoro subordinato ordinario presso l'azienda dello stesso soggetto che usufruiva delle prestazioni del lavoratore anche all'interno

del suo contesto familiare. In particolare, da un accertamento ispettivo era emerso che il lavoratore domestico regolarmente assunto, durante l'orario di lavoro, svolgesse la propria attività di pulizia e stiratura anche presso la sartoria del datore di lavoro quando in caso non impegnato in casa. Il giudice ha ritenuto che l'attività del lavoratore presso l'azienda costituisse un distinto rapporto lavorativo poiché il lavoro domestico esclude prestazioni svolte al di fuori del contesto familiare.

6. Lavoro di cura e impresa familiare

Nel suo svolgersi entro le mura domestiche e sovente a favore di un familiare, il lavoro di cura è quantomeno tangenziale con l'istituto dell'impresa familiare *ex* articolo 230-*bis* c.c. e nel tempo è andato consolidandosi un orientamento giurisprudenziale che ha tracciato i confini tra le due fattispecie.

Com'è noto, l'articolo 230-*bis* c.c. prevede che, salvo non sia configurabile un rapporto giuridico diverso, il familiare che presti in modo continuativo la sua attività di lavoro nella famiglia o nell'impresa familiare ha diritto al mantenimento secondo la condizione patrimoniale della famiglia e a partecipare anche agli utili dell'impresa stessa e ai beni acquistati con questi e agli incrementi aziendali, in proporzione alla quantità e alla qualità del lavoro prestato. Inoltre, ogni decisione riguardo gli utili, gli incrementi, la gestione straordinaria, gli indirizzi produttivi e la cessazione dell'impresa è adottata a maggioranza, dai familiari che partecipano all'impresa stessa, dove per familiari s'intendono il coniuge, i parenti entro il terzo grado e gli affini entro il secondo.

Con riferimento al lavoro di cura, si pone il problema se lo svolgimento in modo continuativo di un'attività di assistenza e soddisfacimento dei bisogni personali dei familiari e/o di cura della dimora comune comporti o meno l'esistenza di un'impresa familiare. Sul punto è senz'altro dirimente la posizione assunta dalla Cassazione a Sezioni Unite, con sentenza n. 89 del 4 gennaio 1995, che si è pronunciata sulla costituzione di un'impresa familiare nel caso di lavoro domestico prestato da un coniuge. Il Tribunale di Udine aveva escluso la costituzione dell'impresa familiare sulla base di tre principali argomenti. Innanzitutto, perché il riconoscimento di un'impresa familiare avrebbe prodotto una disparità di trattamento del coniuge impegnato in attività domestica con riguardo alla partecipazione ai proventi delle attività del partner, a seconda che questi sia imprenditore o meno. Secondariamente, avrebbero altrimenti potuto ammettersi imprese familiari ogni qualvolta un parente o affine si occupasse dei "lavori di casa". Da ultimo, prevedere la costituzione di un'impresa familiare in caso di lavoro domestico del coniuge contraddirebbe il principio di volontarietà per il quale l'imprenditore deve sempre avere la facoltà di poter rifiutare la partecipazione: ciò sarebbe impossibile, o comunque contraddittorio rispetto ad altre disposizioni codicistiche, poiché l'attività del coniuge è da configurarsi come semplice adempimento da parte della moglie degli obblighi di concorso nel soddisfacimento dei bisogni familiari, secondo la sua capacità.

La Cassazione a Sezioni Unite ha confermato la decisione di merito, ritenendo che, ferma l'uguaglianza morale e giuridica dei coniugi ai sensi dell'articolo 29 Cost. e l'equiparazione della capacità di lavoro professionale a quello casalingo *ex* articolo 143 c.c., perché possa configurarsi un'impresa familiare è necessario che l'attività

del familiare si traduca «in una quota di partecipazione» che «non può che essere determinata in relazione all'accrescimento della produttività dell'impresa, procurato dall'apporto dell'attività del partecipante». E ciò sarebbe impossibile nel caso del lavoro domestico ove «darebbe adito a soluzioni arbitrarie quantificare in termini economici di partecipazione all'impresa, un'attività, la cui misura e intensità non è in relazione all'apporto produttivo [...] ma è determinata esclusivamente dalla composizione delle famiglia [...] e dalla misura delle prestazioni necessarie all'andamento della casa». Ciò non impedisce che, nell'ambito della sua autonomia negoziale, l'imprenditore riconosca una partecipazione all'impresa al coniuge che svolga esclusiva attività casalinga ma senza che, in assenza di una simile convenzione, possa configurarsi un'impresa familiare in costanza di attività domestica del coniuge che, in quanto tale, non può essere inibita perché costituisce adempimento dell'obbligo legale di solidarietà e di contribuzione ai bisogni della famiglia e dei figli, ai sensi degli articoli 143 e 148 c.c.

Sempre in tal senso, la Corte d'Appello di Milano, con sentenza del 3 ottobre 2002, ha affermato che la dedizione pressoché in esclusiva di uno dei genitori alla cura della casa e all'educazione dei figli è di per sé insufficiente ad integrare il requisito della sua partecipazione all'impresa disciplinata dall'articolo 230-*bis* c.c., in quanto coincide con l'attività oggetto di uno degli obblighi e doveri dei coniugi di cui agli articoli 143 e 147 c.c. In ipotesi del genere, viceversa, la partecipazione all'impresa del coniuge presuppone che l'attività di cura della casa e di educazione dei figli risulti strettamente correlata e finalizzata alla gestione dell'impresa, come espressione di coordinamento e frazionamento dei compiti nell'ambito del consorzio domestico, in vista

dell'attuazione dei fini di produzione o di scambio dei beni e servizi propri dell'impresa familiare.

Quanto detto riaffermando il principio che in mancanza di uno specifico accordo la partecipazione all'impresa non può desumersi dalla prestazione di lavoro domestico non significherebbe una mancata valorizzazione del lavoro domestico. Tale valorizzazione, infatti, avrebbe la sua «massima manifestazione» già con la disciplina della comunione dei beni come regime patrimoniale legale.

7. Lavoro di cura professionale e contratto di collaborazione coordinata e continuativa

Il concetto ancora attuale, più volte ribadito dalla Corte di cassazione, che qualsiasi attività può essere svolta secondo modalità di lavoro autonomo o subordinato, ha come conseguenza che appena si esce dai criteri normali di classificazione, le difficoltà qualificatorie aumentano.

Circostanza questa ancor più evidente con riferimento al lavoro di cura professionale nell'ambito socioassistenziale, dove, la crescente professionalizzazione del settore e la diversificazione delle modalità di erogazione dei servizi di assistenza possono giustificare forme di autonomia operativa che, in altri contesti, potrebbero apparire incompatibili con la natura del rapporto

Con la sentenza del 4 dicembre 2024, n. 52, la Corte di Appello di Trento affronta proprio la questione relativa alla qualificazione dei rapporti di lavoro nel settore, appunto, dell'assistenza sociosanitaria, con specifico riferimento alle prestazioni rese nell'ambito di cooperative sociali.

Il caso trae origine da una controversia promossa dall'Inps nei confronti di una cooperativa sociale operante nel settore dell'assistenza domiciliare, con cui si contestava la natura subordinata di rapporti formalmente qualificati come collaborazioni coordinate e continuative. La vicenda si inquadra nel più ampio fenomeno dell'utilizzo di forme contrattuali atipiche nel settore socioassistenziale, dove la linea di demarcazione tra autonomia e subordinazione presenta spesso confini molto labili. La cooperativa aveva strutturato i rapporti con le proprie operatrici attraverso contratti di collaborazione coordinata e continuativa, sostenendo la genuinità dell'autonomia sulla base di alcuni elementi quali la libertà di accettare o rifiutare gli incarichi, l'autonomia nell'organizzazione dei tempi di lavoro e la possibilità di concordare direttamente con gli assistiti le modalità di prestazione del servizio.

I giudici hanno confermato l'orientamento del Tribunale di primo grado, riconoscendo la natura autonoma dei rapporti di lavoro, sulla base di una effettiva valutazione delle concrete modalità di svolgimento delle prestazioni.

Il ragionamento della Corte si snoda attorno al principio consolidato secondo cui la qualificazione giuridica del rapporto di lavoro non può prescindere dall'analisi delle effettive modalità di svolgimento della prestazione, indipendentemente dalla denominazione contrattuale adottata dalle parti (il c.d. *nomern iuris*).

La pronuncia si pone sulla scorta dell'orientamento maggioritario della Cassazione che, ha più volte chiarito che «ai fini della qualificazione del contratto di lavoro come autonomo o subordinato, il *nomen iuris* attribuito dalle parti al rapporto di lavoro, pur non rivestendo valore assorbente, assume particolare rilievo in tutte quelle

fattispecie in cui i caratteri differenziali tra due o più figure negoziali appaiono non agevolmente tracciabili».

La Corte ha individuato negli elementi probatori acquisiti la dimostrazione dell'effettiva autonomia delle collaboratrici.

Particolarmente significative risultano le dichiarazioni testimoniali che attestano la libertà delle operatrici di “accettare o meno” le proposte di lavoro, di “rifiutare diverse offerte” senza conseguenze disciplinari, e di essere “libere di scegliere se andare o meno” in base a semplici contatti telefonici per verificare la disponibilità.

I giudici di Appello, inoltre nel motivare la decisione si focalizzano anche sulla circostanza che le modalità e i tempi di esecuzione delle prestazioni erano «rimessi alle famiglie degli assistiti», mentre la cooperativa si limitava a fornire «dati ben riconducibili nell'ambito di una agenzia interinale di lavoro, quali le generalità degli assistiti, la loro ubicazione, indicazioni di massima della durata».

Tale assetto organizzativo esclude, a detta dei giudici di Trento, l'esistenza di un effettivo potere direttivo e di controllo da parte della cooperativa, elemento essenziale per la configurazione del rapporto subordinato.

La Corte ha correttamente valorizzato il fatto che la cooperativa operava sostanzialmente come “agenzia interinale di lavoro”, limitandosi a fare incontrare domanda e offerta di servizi assistenziali senza esercitare un controllo diretto sulle modalità di svolgimento delle prestazioni. Tale configurazione organizzativa risulta coerente con la natura autonoma dei rapporti, purché accompagnata da effettiva libertà contrattuale delle lavoratrici.

In argomento appare opportuno mettere in rilievo come la questione da cui trae origine la pronuncia

appena descritta, era già stata affrontata molti anni addietro anche dal Ministero del lavoro, la cui Direzione generale per l'attività ispettiva nell'interpello n. 5 del 2 aprile 2010, formulato in risposta al quesito posto dal Consiglio nazionale dell'Ordine dei consulenti del lavoro, ha fornito chiarimenti significativi sulla distinzione tra lavoro autonomo e subordinato nel settore socio-assistenziale.

Il Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro aveva sottoposto infatti al Ministero la questione della legittimità dell'utilizzo di contratti di collaborazione coordinata e continuativa a progetto nel settore dell'assistenza domiciliare e ospedaliera, con particolare riferimento alle prestazioni rese da soci di cooperative sociali.

Il Ministero aveva preliminarmente osservato che, secondo la disciplina della legge n. 142/2001, le società cooperative possono strutturare il rapporto di lavoro con i propri soci tanto in forma subordinata quanto autonoma, includendo quindi anche la modalità della collaborazione coordinata e continuativa. Tuttavia, l'Amministrazione aveva messo in rilievo l'impossibilità di fornire una risposta di carattere generale, evidenziando la necessità di esaminare caso per caso le concrete modalità di svolgimento della prestazione.

In questa occasione il Ministero del Lavoro aveva precisato altresì come la mera presenza di elementi tipicamente associati alla subordinazione – ci si riferisce ad esempio alla cadenza temporale regolare della prestazione o al rispetto di specifici orari – non fosse sufficiente per escludere la natura autonoma del rapporto.

Difatti, nell'interpello appena indicato si legge che il discrimine tra una tipologia e l'altra, risiede nell'effettiva capacità del prestatore di determinare autonomamente le modalità esecutive della prestazione contrattualmente

pattuita. Di contro, l'autonomia dovrà escludersi nel caso in cui il lavoratore si trovasse nella condizione di non poter disporre di una reale e concreta discrezionalità nella scelta delle modalità e dei tempi di esecuzione della prestazione lavorativa.

Pertanto, anche richiamando i principi già enunciati nella circolare n. 17 del 14 giugno 2006, il Ministero ribadiva che i presupposti per la stipulazione di contratti di lavoro a progetto devono essere individuati con riferimento all'effettiva autonomia del collaboratore nella gestione temporale dell'attività e alle modalità di coordinamento consentite tra committente e prestatore.

La distinzione fondamentale tra lavoro a progetto e lavoro subordinato risiede nel fatto che, pur esistendo in entrambi i casi un collegamento funzionale tra l'attività del collaboratore e quella del committente, nella collaborazione il prestatore mantiene l'autonomia nella scelta delle modalità esecutive. Il coordinamento si verifica quando l'attività del collaboratore si inserisce nel più ampio contesto della realizzazione degli obiettivi del committente, senza tuttavia privarlo di quell'autonomia organizzativa che costituisce l'elemento differenziale rispetto al lavoro subordinato. Nel caso specifico, oggetto dell'interpello, il Ministero ha focalizzato l'attenzione sul fatto che al collaboratore veniva riconosciuta ampia autonomia tecnica e metodologica, con la facoltà di rifiutare singoli incarichi proposti dal committente nell'ambito del rapporto contrattuale di assistenza. Tali elementi hanno condotto, quindi, il Dicastero a riconoscere l'esistenza di un'effettiva autonomia operativa.

Da ultimo, ma non meno rilevante ai fini del presente lavoro e su un piano pratico e operativo, è il rimando che l'interpello opera nei confronti dello strumento

della certificazione contrattuale, evidenziando come le parti possano trarre vantaggio da tale procedura.

È bene ricordare infatti come la commissione di certificazione possa infatti verificare tanto gli aspetti formali del contratto, prestando un'utile attività di assistenza e consulenza nella redazione e predisposizione dell' accordo contrattuale così come previsto dal decreto legislativo n. 276/2003, quanto, ponendosi come soggetto terzo e imparziale rispetto alle parti, la reale volontà delle stesse di instaurare la specifica modalità lavorativa prescelta, dando un contributo significativo ed in via preventiva, alla concreta deflazione del contenzioso giudiziario.

La certificazione presenta infatti il vantaggio di essere opponibile ai terzi e di costituire un filtro obbligatorio prima dell'eventuale ricorso all'autorità giudiziaria, poiché la parte interessata ad agire in giudizio dovrà preliminarmente ed obbligatoriamente rivolgersi alla commissione che ha certificato il contratto per esperire un tentativo obbligatorio di conciliazione volto alla bonaria risoluzione delle possibili controversie.

2.
***IL PROFILO DEL
CAREGIVER PROFESSIONALE
TRA NORMATIVE PUBBLICHE
E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA***

1. Riconoscimento del lavoro di cura: dal modello familista alla costruzione di un mercato professionale

Solo in tempi recenti si è registrata una discreta attenzione, tanto nel dibattito pubblico che nella riflessione scientifica, verso il lavoro di cura. Non sono tuttavia ancora ben chiari i contorni del fenomeno, sia dal punto di vista statistico ed economico sia dal punto di vista dell'inquadramento giuridico complice una tradizione che vuole collocare il concetto di lavoro rigorosamente dentro l'ambito del lavoro c.d. produttivo.

È stato Marco Biagi uno dei primi studiosi a criticare questa concezione del lavoro di cura sottolineando già venticinque anni fa, in alcuni studi seminali e dal forte carattere progettuale, l'urgenza di costruire un vero mercato del lavoro nei servizi alla persona, capace di favorire l'incontro tra domanda e offerta e di sottrarre queste attività alla logica del lavoro sommerso e irregolare. L'istituto della certificazione veniva prospettato, ancor prima di un riconoscimento legislativo, come un possibile "strumento" di regolarizzazione e trasparenza dei rapporti di cura.

È noto come il lavoro di cura abbia in Italia una sua dimensione all'interno del modello familiare, come attività tradizionalmente femminile e gratuita. Tale paradigma culturale trova eco anche nell'articolo 37 Cost., che tutela la funzione familiare della donna lavoratrice,

evidenziando implicitamente quanto il lavoro casalingo fosse concepito come naturale estensione del ruolo femminile.

Pur percepito come improduttivo, il lavoro di cura ha garantito per decenni il funzionamento dell'economia, fungendo la famiglia (e in particolare le figura femminile) da "cassa di compensazione" dei redditi. L'ingresso stabile delle donne nel mercato del lavoro, pur in presenza ancora oggi di circa 3 milioni di casalinghe in età di lavoro (che si aggiungono, stando dai dati Istat, ad altre tre milioni di casalinghe in età non più di lavoro), ha reso evidente l'insostenibilità di tale modello e la necessità di esternalizzare, professionalizzandole, molte attività di cura.

Accanto alla crescita dell'occupazione femminile, ulteriori fenomeni, quali l'invecchiamento della popolazione, l'aumento dell'aspettativa della vita, l'immigrazione, la denatalità, le trasformazioni delle strutture familiari, hanno reso più alta la domanda di servizi di cura.

Ne è derivato un lento ma costante processo di defamiliarizzazione delle attività di cura, con crescente necessità di servizi esterni.

Nonostante ciò, per lungo tempo il settore è rimasto dominato da attività familiari, volontarie o irregolari, con forti ricadute negative soprattutto sulle donne, contribuendo alla persistenza del gender gap e a modelli familisti difficili da superare.

L'assenza di un mercato regolato e la debolezza dell'intervento pubblico, concentrato più su trasferimenti monetari (come l'indennità di accompagnamento) che sull'offerta di servizi, hanno cristallizzato la cura come un fattore privato, ostacolando lo sviluppo di una rete professionale e sottraendo molte famiglie a soluzioni sostenibili.

Nell'iniziale vuoto normativo ed istituzionale si è affermato il c.d. "fenomeno badanti": una risposta spontanea all'insufficienza dei servizi pubblici, ma priva di un compiuto profilo professionale delle lavoratrici, di chiari standard di competenze, di contratti regolari e di tutele previdenziali.

La combinazione tra sussidi monetari e lavoro irregolare ha rafforzato l'idea della cura come ambito privato e familiare, contribuendo a modelli insostenibili e a fenomeni di marginalizzazione economica e sociale delle famiglie oltre che di un ampio ricorso al lavoro in nero.

Riconoscimenti economici o misure di welfare per i caregiver familiari, pur importanti, rischiano, se isolati, di perpetuare un modello familista che continua a gravare prevalentemente sulle donne. I dati confermano tale fenomeno: il 43,7% dei caregiver familiari presta attività di cura per oltre 40 ore settimanali e nel 70% dei casi per più di cinque anni consecutivi.

Da qui la necessità di spostare l'attenzione «verso nuovi lidi in cui la gestione di persone non autosufficienti non gravi solo sulle spalle dei parenti» (M. Tiraboschi, 2020).

I servizi esistenti coprono appena il 7% dei bisogni di cura e l'assistenza domiciliare non raggiunge il 30% della popolazione potenzialmente interessata. Un dato allarmante, destinato a peggiorare alla luce dell'invecchiamento demografico.

In questo scenario, la costruzione di un mercato professionale della cura non è un'opzione, ma una necessità strutturale per le società moderne: solo un sistema regolato, qualificato e accessibile può rispondere efficacemente ai bisogni di una popolazione sempre più anziana e di famiglie sempre più fragili. A tale scopo, la via maestra passa attraverso la professionalizzazione degli assistenti familiari, la definizione di profili chiari, percorsi

formativi certificati, standard tecnici condivisi e meccanismi regolativi (tra cui la certificazione), capaci di garantire trasparenza, qualità e tutela delle parti. Solo così sarà possibile favorire un incontro virtuoso tra domanda e offerta.

2. Il profilo professionale dell'assistente familiare tra normative pubbliche...

La costruzione di una professionalità nel lavoro di cura richiede un inquadramento chiaro, perché una professione all'interno di un mercato è tale solo se è definita nei suoi contenuti, riconosciuta dagli attori coinvolti e sostenuta da un sistema regolativo coerente. Famiglie, lavoratrici, istituzioni, parti sociali e organismi di certificazione concorrono, ciascuno secondo il proprio ruolo, a dare forma a tale professionalità.

L'ampia definizione di *care economy* elaborata dall'OIL offre un quadro descrittivo esaustivo, includendo nel lavoro di cura tutte le attività rivolte al soddisfacimento di bisogni fisici, psicologici, cognitivi ed emotivi della persona non autosufficiente, comprendendo prestazioni *face-to-face* e attività indirette, non relazionali, essenziali per il funzionamento della vita quotidiana.

Questa ampia definizione, tuttavia, non ha trovato una immediata corrispondenza nel quadro giuridico italiano, che per lungo tempo ha lasciato il settore in una condizione di informalità, frammentazione e riconoscimento disomogeneo.

Nel nostro ordinamento, la professionalità dell'assistente familiare si è costruita attraverso tre canali:

1. normativa pubblica,
2. contrattazione collettiva,

3. normazione tecnica.

Il Quadro Nazionale delle Qualificazioni Regionali (QNQR), collocato nell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni curato da INAPP, ha rappresentato per lungo tempo il principale riferimento pubblico, raccogliendo le qualificazioni regionali dell'assistente familiare, cioè quel profilo professionale che si occupa dell'assistenza e cura delle persone anziane e/o non autosufficienti, secondo gli standard del decreto 30 giugno 2015. In tale quadro sono richiamate sedici Regioni e la Provincia autonoma di Trento che, pur riconducendo profili tra loro analoghi, utilizzano categorie, denominazioni, contenuti e competenze non sempre sovrapponibili.

La variabilità delle definizioni regionali, dall'assistente familiare all'operatore per l'assistenza familiare fino a profili centrati su singole attività rifletteva la mancanza di un riferimento nazionale unitario, comportando una difficoltà per le famiglie nel riconoscere competenze e per i lavoratori nel vedersi riconosciuta una qualifica valida su tutto il territorio.

Tabella 1. Figure professionali riconducibili al profilo di assistente familiare contenute nei QNQR

Denominazione	Competenze	Conoscenze e abilità caratterizzanti (*)
Abruzzo		
Assistente familiare	Accudire l'assistito/a nella cura della propria persona; Preparare e somministrare i pasti ed i farmaci prescritti; Governare la casa e garantire l'igiene degli ambienti;	Tecniche di mobilitazione e trasporto di persone non autonome nei movimenti; Utilizzare accorgimenti atti a prevenire sindromi da immobilizzazione e allettamento; Il farmaco: posologia e somministrazione;

	<p>Favorire la fruizione dei servizi e l'integrazione sociale dell'assistito;</p> <p>Utilizzare specifici protocolli per mantenere la sicurezza dell'utente</p>	<p>Utilizzare tecniche per la somministrazione dei cibi differenziate secondo la patologia dell'assistito</p>
<p>Operatore per l'assistenza familiare</p>	<p>Cura degli aspetti relativi alla sicurezza sul lavoro;</p> <p>Organizzazione, igiene e governo dell'ambiente domestico del disabile;</p> <p>Accompagnamento, compagnia e altre mansioni di supporto della persona;</p> <p>Governo della casa;</p> <p>Cura dei bisogni fondamentali della persona;</p> <p>Organizzazione, igiene e salubrità dell'ambiente di vita dell'anziano</p>	<p>Criteri e metodi per la valutazione dei rischi;</p> <p>Applicare le misure di tutela e prevenzione;</p> <p>Elementi di igiene e profilassi;</p> <p>Elementi di calcolo e di contabilità minima;</p> <p>Disbrigare pratiche burocratiche necessarie all'assistito;</p> <p>Applicare tecniche di gestione delle emozioni</p>
<p>Calabria</p>		
<p>Assistente familiare</p>	<p>Essere in grado di garantire la continuità assistenziale;</p> <p>Essere in grado di relazionarsi con l'utente e con la sua rete per favorirne benessere e comfort;</p> <p>Essere in grado di garantire una corretta alimentazione dell'utente;</p> <p>Essere in grado di mantenere condizioni di pulizia e sicurezza degli ambienti domestici;</p> <p>Essere in grado di garantire l'igiene della persona assistita;</p> <p>Essere in grado di garantire una corretta deambulazione e mobilitazione della persona assistita.</p>	<p>Precauzioni generali nell'assunzione di farmaci;</p> <p>Procedure di segnalazione ai servizi di emergenza sanitaria;</p> <p>Applicare procedure per la segnalazione di rischi sanitari;</p> <p>Applicare procedure per supportare la corretta assunzione dei farmaci prescritti;</p> <p>Conoscere le metodologie di classificazione delle caratteristiche psico-fisiche di persone con diversi livelli di auto-sufficienza;</p> <p>Elementi di comunicazione interpersonale;</p> <p>Elementi di etica nei servizi alla persona;</p> <p>Elementi di dietetica;</p>

PROFILO DEL CAREGIVER PROFESSIONALE

		<p>Elementi di igiene degli alimenti; Principali disturbi dell'alimentazione; Elementi di igiene ambientale; Elementi di igiene personale; Sicurezza e prevenzione negli ambienti domestici; Conoscere le metodologie di classificazione delle caratteristiche psico-fisiche di persone con diversi livelli di autosufficienza; Manovre di mobilizzazione; Posture corrette della persona allettata e seduta.</p>
Campania		
Operatore per l'assistenza familiare	<p>Organizzazione, igiene e salubrità dell'ambiente di vita dell'anziano; Governo della casa; Organizzazione, igiene e governo dell'ambiente domestico del disabile; Cura dei bisogni fondamentali della persona; Accompagnamento, compagnia e altre mansioni di supporto della persona</p>	<p>Elementi di base di tecnica di gestione delle emozioni; Elementi di base di tecnica dell'animazione; Nozioni di primo soccorso; Supportare e agevolare l'utente nella mobilità; Supportare e agevolare l'utente nella vestizione</p>
Friuli Venezia Giulia		
Assistente familiare domiciliare	<p>Supporto nella soddisfazione dei bisogni primari; Sostegno alla socializzazione e alla mobilità; Cura domiciliare; Controllo dello stato di salute della persona assistita</p>	<p>Tecniche di supporto e strumenti per l'assunzione dei cibi in relazione alle diverse possibili problematiche presenti (es. problemi di masticazione, deglutizione); Tecniche volte a rassicurare, confortare, ottenere la collaborazione e la partecipazione</p>

		<p>attiva durante l'assunzione del cibo;</p> <p>Strumenti e tecniche per l'igiene personale e la vestizione;</p> <p>Tecniche di assistenza di base per la soddisfazione dei bisogni primari;</p> <p>Principali ausili e dispositivi di supporto alla gestione della persona assistita;</p> <p>Sicurezza e salute sul lavoro: regole e modalità di comportamento (generali e specifiche);</p> <p>Predisporre attività ricreative nel corso della giornata a partire dalle richieste e dalle propensioni della persona;</p> <p>Tecniche di riordino degli ambienti domestici;</p> <p>Tecniche di sanificazione degli ambienti domestici;</p> <p>Tecniche di lavaggio e igienizzazione della biancheria;</p> <p>Tecniche di stiratura e di riordino del guardaroba;</p> <p>Strumenti e tecniche per la verifica dei parametri vitali (es. pressione, polso, frequenza respiratoria);</p> <p>Tecniche di comunicazione in rapporto al contesto di riferimento, agli obiettivi, alle caratteristiche degli interlocutori;</p> <p>Tecniche di prevenzione, diagnosi e cura per le patologie più ricorrenti.</p>
Lazio		
Assistente familiare	Accudimento dell'assistito nella deambulazione, nella cura della persona e nel	Applicare le tecniche per il trasferimento in carrozzella; Gestire la propria attività con

PROFILO DEL CAREGIVER PROFESSIONALE

	<p>rispetto delle prescrizioni mediche;</p> <p>Cura dell'igiene degli ambienti, adottando comportamenti atti a prevenire la trasmissione di malattie e gli incidenti domestici;</p> <p>Assistenza alla preparazione ed all'assunzione dei cibi;</p> <p>Supporto all'assistito, alla famiglia e nelle relazioni con il contesto sociale e dei servizi</p>	<p>riservatezza, rispettando i diritti ed i bisogni fondamentali delle persone in situazione di malattia e di disagio fisico/psichico/sociale;</p> <p>Principali preparazioni e menù;</p> <p>Tecniche volte a rassicurare, confortare, ottenere la collaborazione, stimolare l'autostima;</p> <p>La gestione delle emozioni, dello stress e la capacità di ascolto;</p> <p>Modalità di organizzazione della comunicazione, in rapporto al contesto di riferimento, agli obiettivi, alle caratteristiche degli interlocutori/destinatari</p>
Liguria		
Assistente familiare	<p>Essere in grado di effettuare la cura e l'accompagnamento dell'assistito;</p> <p>Essere in grado di mantenere condizioni di pulizia e sicurezza degli ambienti domestici</p>	<p>Educazione alimentare;</p> <p>Caratteristiche psico-fisiche di persone con diversi livelli di auto-sufficienza;</p> <p>Applicare tecniche di preparazione dei cibi;</p> <p>Applicare modalità di comunicazione partecipata con l'utente non autosufficiente</p>
Lombardia		
Assistere e prendersi cura del coniuge, del convivente o di un altro familiare	<p>Assistere e prendersi cura del coniuge, del convivente o di un altro familiare</p>	<p>Elementi di igiene ambientale;</p> <p>Elementi di igiene personale;</p> <p>Elementi di igiene e sicurezza alimentare;</p> <p>Tecniche per la corretta mobilità e trasferimenti;</p> <p>Elementi di psicologia della disabilità e della non autosufficienza;</p> <p>Elementi di primo soccorso;</p>

		<p>Principi per una corretta alimentazione;</p> <p>Elementi delle diverse forme comunicative;</p> <p>Comunicazione verbale e non verbale.</p>
Marche		
Assistente familiare	<p>Orientarsi nel contesto sociale e istituzionale, in relazione all'assistenza privata domiciliare;</p> <p>Relazionarsi dinamicamente con l'assistito e con la famiglia assumendo atteggiamenti coerenti con i principi di etica professionale;</p> <p>Capacità di fornire cura e assistenza nel rispetto dei bisogni e della condizione psico-fisica dell'assistito;</p> <p>Preparazione e somministrazione dei pasti;</p> <p>Curare l'igiene degli ambienti adottando comportamenti atti a prevenire gli incidenti domestici;</p> <p>Applicare in situazione gli insegnamenti impartiti, in sé e nelle loro mutue relazioni</p>	<p>I principali servizi sociali, sanitaria, culturali e ricreativi del territorio e modalità di accesso a tali servizi;</p> <p>La normativa nazionale e regionale in materia di assistenza;</p> <p>Elementi di diritto del lavoro;</p> <p>Lingua italiana;</p> <p>La comunicazione come processo sociale;</p> <p>La gestione delle emozioni, dello stress e la capacità di ascolto;</p> <p>Aspetti etici connessi all'attività di assistenza;</p> <p>Elementi di anatomia e fisiologia dell'apparato locomotorio (scheletrico e muscolare);</p> <p>Strumenti e tecniche per l'alzata e il trasferimento su carrozzelle;</p> <p>Rischi connessi all'uso non corretto di tali tecniche;</p> <p>Preparazione e menù principali;</p> <p>Concetti di base di igiene, microclima e tipologie di infezioni;</p> <p>Igiene dell'abbigliamento/divisa</p>

Piemonte		
Assistente familiare	<p>Supportare la persona assistita nel soddisfacimento dei bisogni primari nel contesto domiciliare;</p> <p>Assicurare igiene, sicurezza e comfort della persona assistita e dell'ambiente domestico;</p> <p>Svolgere attività assistenziali nel contesto domiciliare;</p> <p>Svolgere il proprio ruolo utilizzando modalità e strumenti comunicativi, informativi e operativi idonei al contesto domiciliare.</p>	<p>Cura del corpo e igiene nelle diverse fasi di vita, principali condizioni cliniche e livelli di autonomia/dipendenza. Procedure per la cura del corpo e igiene;</p> <p>Elementi di normalità e alterazioni della nutrizione. Principi nutritivi, caratteristiche nutrizionali, igiene di alimenti e miscele nutrizionali. Modalità di conservazione degli alimenti, preparazione, distribuzione del pasto nei diversi contesti e attività di supporto all'assunzione in sicurezza di alimenti e di liquidi, anche per via enterale;</p> <p>Elementi di normalità e alterazioni della funzione di eliminazione, relativi dispositivi di raccolta. Presidi per l'eliminazione urinaria e fecale negli assistiti con limitazione della mobilità;</p> <p>Interventi di supporto al riposo e sonno nei vari contesti;</p> <p>Percorso pulito/sporco e ciclo della biancheria;</p> <p>Norme di sicurezza nell'utilizzo di gas medicali;</p> <p>Procedure per la rilevazione di parametri vitali;</p> <p>Segnali di "allerta";</p> <p>Procedure di medicazione e bendaggio;</p> <p>Diritti e doveri del dipendente;</p> <p>Responsabilità civile/penale/disciplinare;</p> <p>La comunicazione e la relazione professionale. I conflitti nell'ambiente di lavoro.</p>

Provincia autonoma di Trento		
Operatrice/ore per l'assistenza a domicilio	Supportare le persone con diversi livelli di autosufficienza psicofisica nelle attività di vita quotidiana; Costruire relazioni di fiducia e di rispetto reciproco con l'assistito e con i diversi attori coinvolti; Realizzare la sicurezza e il comfort della persona e dell'ambiente domestico	Principi di una sana alimentazione; Cenni sulle tipologie di disabilità più diffuse; Rispettare i ritmi fisiologici della persona e delle sue abitudini; Principali servizi presenti sul territorio; Ascoltare la persona assistita, rispondendo alle sue esplicite o indirette richieste di relazione. Principali detergenti e disinfettanti per la casa
Puglia		
Operatore/operatrice per le attività di assistenza familiare	Assistenza alla persona nella attività della vita quotidiana (ADL Autonomy Daily Living); Intervento di supporto nelle attività domestiche e igienico sanitarie; Collaborazione alle attività di assistenza sociosanitaria all'utente	Programmare e proporre alla persona attività che promuovano l'autosufficienza della persona nelle operazioni quotidiane (terapie semplici), favorendo e rafforzando la sua autostima; Supportare la persona nel processo di relazione sociale, riduzione incoraggiando la partecipazione ad iniziative di relazione con l'esterno; Responsabilità connesse al lavoro di assistenza e principi di deontologia professionale
Sardegna		
Assistente familiare	Supporto e assistenza alla persona nella vita di relazione; Operazioni di supporto nella gestione domestica	Nozioni di base relative alle tecniche di ascolto per stabilire una appropriata relazione con l'assistito; Adottare precauzioni idonee per ridurre i rischi in ambiente domestico

Sicilia		
Assistente familiare	Supportare la persona nelle attività domestiche alberghiere e igienico ambientali; Assistere la persona nella soddisfazione dei bisogni primari e nella gestione degli interventi igienico-sanitari	Elementi di osservazione e comunicazione; Riconoscere i segnali/sintomi di disagio della persona assistita; Aiutare la persona nelle attività di assistenza sanitaria (parametri vitali, semplici interventi di primo soccorso, medicazioni semplici, assunzione dei farmaci, utilizzo degli apparecchi medicali di semplice uso)
Toscana		
Sostegno alle persone da assistere presso il domicilio – Assistente familiare	Effettuare attività di cura e sostegno alla persona da assistere in contesto familiare nell'ambito della preparazione e somministrazione dei pasti, del rispetto delle prescrizioni mediche, dell'igiene, della mobilizzazione, della cura degli ambienti e animali domestici.	Caratteristiche della relazione di aiuto da costruire con l'assistito, la famiglia/nucleo di riferimento: aspetti e principi di empatia; Procedure per il trasporto in sicurezza della persona; Rete dei servizi territoriali socioassistenziali e sociosanitari e principali risorse della comunità locale: articolazione dei servizi e delle forme di associazionismo, promozione sociale, cooperative sociali, volontariato in risposta al diritto costituzionale alla tutela della salute; Comunicazione verbale e non verbale per stabilire un'appropriata relazione con l'assistito (ad esempio con soggetti con declino cognitivo o disabilità); Principali tecniche di animazione individuali e di gruppo, da adottare in relazione alle tipologie di assistiti; Principi di economia familiare per l'organizzazione delle

		<p>attività domestiche/domiciliari e il disbrigo di pratiche e commissioni;</p> <p>Fattori di rischio di maltrattamento e abuso e procedure per la tutela dell'assistito e segnalazione;</p> <p>Tecniche di ascolto attivo per rilevare gli interessi dell'assistito e per attivare azioni di sostegno</p> <p>Principali discipline creative e relazionali per il benessere della persona: finalità e ambiti di applicazione.</p>
Umbria		
Assistente familiare	<p>Esercitare un'attività lavorativa in forma dipendente o autonoma;</p> <p>Esercitare la professione di Assistente familiare;</p> <p>Identificare i bisogni alla base dell'intervento di assistenza familiare;</p> <p>Gestire la relazione con i beneficiari dei servizi di assistenza familiare;</p> <p>Contribuire alla cura, all'igiene ed al movimento della persona assistita;</p> <p>Preparare e somministrare pasti;</p> <p>Favorire la realizzazione della vita sociale della persona assistita;</p> <p>Effettuare le attività domestiche di base e mantenere le condizioni di igiene e sicurezza degli spazi utilizzati;</p> <p>Valutare la qualità dei servizi offerti in ambito di animazione/assistenza sociale</p>	<p>Differenze tra l'approccio medico e l'approccio sociale alla disabilità;</p> <p>Elementi di geriatria e gerontologia;</p> <p>Definire con il datore di lavoro la gestione dell'eventuale budget destinato alla spesa corrente per l'assistito;</p> <p>Saper cogliere i differenti bisogni psico-fisici e le difficoltà della persona;</p> <p>Aspetti psicologici relativi al rapporto con l'assistente (vergogna, pudore, senso di colpa, dipendenza, ...);</p> <p>Elementi di base della comunicazione, con particolare riferimento alle modalità di dialogo con persone che presentano diversi livelli di autosufficienza e patologie varie che possono compromettere la comunicazione</p>

Veneto		
Operatore di assistenza familiare	Assistere la persona nelle attività della vita quotidiana; Supportare l'integrazione sociale della persona; Realizzare la preparazione e l'assistenza all'assunzione di cibi; Curare l'igiene dell'ambiente di vita della persona assistita	Ascoltare ed interpretare gli effettivi bisogni della persona assistita all'interno dello spazio abitativo e in relazione alle sue condizioni psico-fisiche ponendo attenzione alla sua biografia e riconoscendo anche eventuali richieste/bisogni non esplicitati; Principali riferimenti normativi in materia di sicurezza sul lavoro per quanto concerne l'assistenza alla persona nelle attività di vita quotidiana

(*) La tabella si limita a una sintesi delle conoscenze e abilità/capacità presenti nell'Atlante

3. ... e contrattazione collettiva

L'analisi dei principali CCNL consente di cogliere come il lavoro di cura, pur riconducibile a un unico ambito funzionale, venga regolato da sistemi contrattuali differenti, sia sul piano della definizione dei profili, sia su quello della qualificazione giuridica del rapporto.

I sei CCNL presi in considerazione sono quelli firmati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative su scala nazionale e precisamente:

- il CCNL del lavoro domestico (codice ATECO H501), siglato da Fidaldo, Domina (datoriali) e Filcams Cgil, Fisascat Cisl, Uiltucs-UIL, Federcolf (sindacali);
- il CCNL per il settore dei servizi di ausilio familiare (Ateco V152) siglato da Professione in Famiglia, Casabase (datoriali) e Confsal, Fials (sindacali);

- il CCNL per il personale dipendente dai settori socioassistenziale, sociosanitario ed educativo Uneba (codice ATECO T141), siglato da Uneba (datoriale) e Fp-Cgil, Fisascat-Cisl, Cisl-Fp, Uiltucs, Uil-Fpl (sindacali);
- il CCNL per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore sociosanitario, assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo (codice ATECO T151), siglato da Acgi Solidarietà, Federsolidarietà, Legacoopsociali (datoriale) e Fp-Cgil, Cisl-Fp, Fisascat-Cisl, Fpl-Uil, Uiltucs (sindacale);
- il CCNL per il personale dipendente del settore assistenziale, sociosanitario e delle cure post-intensive (codice ATECO T112), siglato da Agespi (datoriale) e Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil, Fpl-Uil, Fp-Cgil (sindacale);
- il CCNL Istituti socio-sanitari-assistenziali-educativi (codice ATECO T111), siglato da Agidae (datoriale) e Fisascat-Cisl, Fp-Cgil, Uiltucs (sindacale).

Una delle evidenze più rilevanti è che elementi apparentemente marginali assumano un ruolo determinante nella distinzione tra le varie figure e, quindi, tra lavoro subordinato e parasubordinato.

Ad esempio, nei CCNL che disciplinano il lavoro domestico e l'ausilio familiare, la convivenza non è solo un elemento organizzativo, ma un fattore che incide sul livello, sulla retribuzione e sul grado di autonomia, contribuendo a distinguere l'assistente familiare convivente dalle figure non conviventi o dagli operatori d'aiuto inseriti in rapporti parasubordinati. Tanto, diventa un marcatore contrattuale sostanziale e, nei fatti, un criterio di separazione tra lavoro subordinato e forme di collaborazione.

È proprio su questo terreno che le Commissioni di certificazione svolgono un ruolo cruciale: individuare la corretta qualificazione dei rapporti, prevenire forme elusive e accompagnare la transizione verso un mercato regolato del lavoro di cura.

Cinque CCNL presentano al proprio interno una combinazione di figure addette all'assistenza delle persone e figure che svolgono attività non direttamente riferibili alla cura.

Solo il CCNL per il settore dei servizi di ausilio familiare si concentra esclusivamente sui profili impiegati nella cura della persona all'interno del domicilio, senza ricomprendere attività più ampie di gestione della casa o della famiglia, distinguendo gli operatori d'aiuto e gli operatori domiciliari all'infanzia (*tagesmutter*), previsti nel capitolo delle collaborazioni coordinate e continuative, dalle figure dell'assistente familiare e dell'istitutore, disciplinate nel capitolo dedicato al lavoro subordinato.

Negli altri CCNL la situazione è più complessa: i sistemi di classificazione ricomprendono indistintamente figure altamente qualificate e iscritte ad albi (es. medici e infermieri), profili disciplinati da normative regionali o nazionali (OSS, operatori di assistenza) e figure prive di specifici riferimenti normativi (assistenti domiciliari, addetti all'assistenza di base).

Tale frammentazione si riflette anche sul piano dei contenuti professionali. I CCNL differiscono nella quantità e qualità delle informazioni fornite: solo due dei sei contratti considerati riportano una descrizione dettagliata dei profili, mentre negli altri si rinvengono indicazioni generiche relative all'intero livello di inquadramento o brevi puntualizzazioni in allegato. Ciò incide in modo significativo sulla leggibilità delle competenze richieste alle figure riconducibili ai profili di assistente familiare e

baby-sitter, che risultano descritte con gradi di specificità molto diversi tra loro.

In tutti i CCNL viene previsto il diritto allo studio, mentre quattro su sei disciplinano la qualificazione, riqualificazione e l'aggiornamento professionale. Nel CCNL del lavoro domestico la formazione non è solo un diritto, ma un elemento strutturale che distingue i profili e determina l'accesso a livelli superiori.

Quattro CCNL disciplinano altresì l'apprendistato, con una descrizione sintetica dei profili e delle competenze.

Agli enti bilaterali e alle commissioni paritetiche nazionali viene affidato un ruolo trasversale, dalla formazione continua alla riqualificazione e alle iniziative di sviluppo del settore.

Nella tabella che segue sono riportati i dati relativi a ciascun CCNL considerato. In particolare, vengono evidenziati:

- i profili professionali riconducibili all'area dell'assistenza delle persone;
- la presenza del profilo dell'assistente familiare e le sue denominazioni contrattuali;
- le disposizioni relative alla formazione e alla valorizzazione della professionalità.

Tabella 2. CCNL e figura dell'assistente familiare

CCNL	Addetti all'assistenza di persone	Profilo assistente familiare e altri profili assimilabili	Formazione e valorizzazione della professionalità
<p>CCNL sulla disciplina del rapporto di lavoro domestico, sottoscritto da Fidaldo, Domina, Filcams-Cgil, Fisascat-Cisl, Uiltucs, Federcolf</p>	<p>Addetto alla compagnia; Assistente familiare che assiste persone autosufficienti; Assistente familiare che assiste bambini (baby-sitter); Assistente familiare che assiste persone non autosufficienti (non formato); Assistente familiare che assiste persone non autosufficienti (formato); Assistente familiare educatore formato; Istitutore</p>	<p>È presente il riferimento specifico al profilo dell'assistente familiare, articolato in diverse figure a seconda dei compiti specifici. Tutti i lavoratori domestici vengono definiti genericamente "assistenti familiari" e sono inquadrati in 4 livelli</p>	<p>Art. 20. Permessi per la formazione professionale Art. 23. Sul diritto allo studio</p>
<p>CCNL per il personale dipendente dai settori socio assistenziale, socio-sanitario ed educativo Uneba, siglato da Uneba (datoriale) e Fp-Cgil, Fisascat-Cisl, Cisl-Fp, Uiltucs, Uil-Fpl (sindacali)</p>	<p>Counseling Familiare; Psicopedagogista; Psicologo; Pedagogista; Terapista della riabilitazione; Assistente sociale; Infermiere; Vigilatrice d'infanzia; Educatore professionale; Animatore professionale; Operatore socio-sanitario a soggetti non autosufficienti, in possesso di titolo riconosciuto da normative nazionali; Operatore di assistenza; Coordinatore Operatore socio sanitario a soggetti</p>	<p>Presente il profilo di Operatore di Assistenza</p>	<p>Art. 35. Diritto allo studio Art. 36. Qualificazione, riqualificazione, aggiornamento professionale</p>

	autosufficienti in possesso di titolo riconosciuto da normative nazionali; Operatore di assistenza, o altrimenti definito, a soggetti autosufficienti con titolo riconosciuto da normative regionali		
CCNL per il settore dei servizi di ausilio familiare, siglato da Professione in famiglia, Casabase (datoriali) e Confsal e Fials (sindacali)	Operatore d'aiuto; Operatore domiciliare all'infanzia (Tagesmutter); Assistente familiare; Assistente all'infanzia; Istitutore scolastico	È presente il riferimento specifico al profilo dell'assistente familiare. L'inquadramento previsto (stabilito dall'art. 3 al capitolo 3) gli attribuisce i livelli A1, A2, A3 e A4. Presente anche il profilo (assimilabile) dell'operatore di aiuto, il quale viene disciplinato dal capitolo 2	CAPITOLO 1 Art. 4 Formazione Art. 5 Diritto allo studio CAPITOLO 2 Art. 2. Profilo professionale dell'operatore d'aiuto
CCNL per i le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo, siglato da Acgi Solidarietà, Feder-solidarietà, Legacoopsociali (datoriale) e Fp-Cgil, Cisl-Fp, Fisascat-Cisl, Fpl-Uil, Uil-tucs (sindacale).	Operatore socio-sanitario operante in servizi e strutture sociosanitarie; Animatrice/ore senza titolo; Assistente domiciliare e dei servizi tutelari; Operatrice/ore socio-assistenziale, addetta/o all'assistenza di base; Operatrice/ore tecnico dell'assistenza; Istruttrice/ore di attività manuali ed espressive;	Il CCNL fa riferimento all' assistente domiciliare e dei servizi tutelari o all' operatrice/ore socio-assistenziale	Art. 69. Diritto allo studio Art. 70. Qualificazione, riqualificazione e aggiornamento professionale

PROFILO DEL CAREGIVER PROFESSIONALE

	<p>Assistente domiciliare e dei servizi tutelari; Operatrice/ore socio-assistenziale; Educatrice/ore senza titolo; Guida con compiti di programmazione; Animatrice/ore con titolo; Infermiera/re generica/o; Assistente all'infanzia con funzioni educative; Operatrice/ore dell'inserimento lavorativo; Educatrice/ore professionale; Assistente sociale</p>		
<p>CCNL per il personale dipendente del settore assistenziale, socio-sanitario e delle cure post-intensive, siglato da Agespi (datoriale) e Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil, Fpl-Uil, Fp-Cgil (sindacale)</p>	<p>Psicologo; Psicopedagogista; Pedagogista; Medico specialista fino a 24 mesi di anzianità; Terapista della riabilitazione; Fisioterapista; Fisiochinesiterapista; Logopedista; Psicomotricista; Terapista della neuro e psicomotricità della età evolutiva; Assistente sociale; Infermiere professionale; Vigilatrice d'infanzia; Infermiere pediatrico; Educatore professionale; Terapista occupazionale; Animatore professionale;</p>	<p>Il CCNL fa riferimento a diversi profili assimilabili a quello dell'assistente familiare: Operatore socio-sanitario a soggetti non autosufficienti, in possesso di titolo riconosciuto da normative nazionali; Operatore di assistenza, o altrimenti definito, a soggetti autosufficienti con titolo riconosciuto da normative regionali; Operatore tecnico di assistenza a soggetti autosufficienti;</p>	<p>Art. 35. Diritto allo studio Art. 36. Qualificazione, riqualificazione, aggiornamento professionale Art. 79. Formazione continua (Fondo professioni)</p>

	<p>Educatore con 24 mesi di anzianità nella struttura; Infermiere generico; Operatore socio-sanitario a soggetti non autosufficienti, in possesso di titolo riconosciuto da normative nazionali; Operatore di assistenza, o altrimenti definito, a soggetti autosufficienti con titolo riconosciuto da normative regionali; Operatore tecnico di assistenza a soggetti autosufficienti; Operatore generico di assistenza formato con 24 mesi di anzianità nella struttura; Operatore di assistenza generica formato; Animatore-accompagnatore</p>	<p>Operatore generico di assistenza formato con 24 mesi di anzianità nella struttura; Operatore di assistenza generica formato; Animatore-accompagnatore</p>	
CCNL istituti socio-sanitari-assistenziali-educativi, siglato da Agidae (datoriale) e Fisascat-Cisl, Fp-Cgil, Uiltucs (sindacale)	<p>Assistente domiciliare; Operatrice/ore socioassistenziale; Addetto all'assistenza di base; Animatrice/ore; Educatrice/ore; OSS; Infermiera/e; Assistente sociale; Psicologo; Logopedista</p>	<p>Il CCNL fa riferimento all' assistente domiciliare e dei servizi tutelari o all' operatrice/ore socio-assistenziale</p>	<p>Art. 25. Apprendistato professionale Art. 67. Diritto allo studio Art. 68. Qualificazione, riqualificazione e aggiornamento professionale</p>

3.1. Il CCNL del lavoro domestico (Fidaldo)

Nel campo di applicazione del CCNL del lavoro domestico, sono ricompresi gli assistenti familiari (colf, badanti, baby-sitter e altre figure), che operano all'interno dell'organizzazione familiare, indipendentemente dalla cittadinanza, comunque retribuiti, connotando il contratto come riferito a prestazioni svolte nel contesto della vita familiare e delle convivenze domestiche.

L'inquadramento delle lavoratrici e dei lavoratori è disciplinato dall'articolo 9. Il contratto definisce genericamente "assistenti familiari" tutti i lavoratori domestici, ripartendoli in quattro livelli di inquadramento, ciascuno articolati in due parametri retributivi (ad esempio B e B super), corrispondenti a un diverso grado di competenza nello svolgimento delle medesime mansioni.

All'interno dei livelli sono individuati diversi profili professionali, distinguendo tra assistenti familiari addetti all'assistenza di persone e i non addetti all'assistenza.

Il livello "super" di ciascuna categoria comprende i profili addetti all'assistenza delle persone, tranne il livello D super che enuncia la figura del direttore di casa.

Il profilo dell'assistente familiare compare nei livelli B super, C, C super e D, tutti caratterizzati da mansioni connesse alla cura della persona e degli ambienti domestici.

A margine dell'inquadramento, sono riportate note a verbale che approfondiscono temi specifici, tra cui tre elementi rilevanti riguardanti profili professionali e formazione:

- la formazione necessario per l'assistenza a persone non autosufficienti, quando prevista per l'attribuzione della qualifica, è considerata soddisfatta se il

lavoratore possiede un diploma attinente alla mansione, conseguito in Italia o all'estero e riconoscibile come equipollente, oppure se ha frequentato corsi di formazione della durata minima prevista dalla normativa regionale (comunque non inferiore a 500 ore);

- ai fini dell'inquadramento del livello D super, il lavoratore deve comunicare formalmente al datore di lavoro il conseguimento del diploma richiesto, anche se ottenuto durante il rapporto e consegnarne copia;
- le parti sociali precisano che il profilo “assistente familiare educatore formato”, inquadrato nel livello D super, non corrisponde alla figura dell'educatore professionale disciplinato dalla legge Iori.

Gli articoli 20 e 23 disciplinano, rispettivamente, i permessi per la formazione professionale (40 ore per la frequenza di corsi specifici per collaboratori domestici e assistenti familiari a favore dei lavoratori a tempo pieno, con almeno sei mesi di anzianità) e il diritto allo studio (il datore di lavoro, nel rispetto delle esigenze familiari, deve favorire la frequenza del lavoratore ai corsi scolastici per il conseguimento del titolo di studio o di una qualifica professionale).

3.2. Il CCNL per il personale dipendente dai settori socio-assistenziale, socio-sanitario ed educativo (Uneba)

Nel campo di applicazione del CCNL per il personale dipendente dai settori socio-assistenziale, socio-sanitario ed educativo Uneba, siglato da Uneba (datoriale) e Fp-Cgil, Fisascat-Cisl, Cisl-Fp, Uiltucs, Uil-Fpl (sindacali), rientrano i dipendenti di Associazioni, Fondazioni e altre Iniziative Organizzate, operanti nel settore

assistenziale, sociale, socio-sanitario ed educativo, nonché gli Enti di assistenza e beneficenza aderenti all'Uneba, che svolgono le seguenti attività: servizi per soggetti in stato di disagio sociale e/o economico, servizi per tossicodipendenti o alcolodipendenti, servizi per minori, servizi per persone con disabilità, Istituti psicom medico-pedagogici, Centri socio-educativi, Comunità alloggio, residenze sanitarie assistenziali, assistenza domiciliare, Centri diurni disabili, servizi per anziani autosufficienti e/o parzialmente autosufficienti e non autosufficienti, consultori familiari, servizi per la cronicità, servizi per la ludopatia.

All'articolo 37 è illustrato il sistema di classificazione e inquadramento dei lavoratori.

Il personale è collocato in sei livelli di inquadramento (esclusi i quadri); alcuni livelli prevedono un doppio parametro retributivo – uno dei quali, “super”, corrisponde a una maggiore responsabilità o professionalità. Ad ogni livello sono associate esemplificazioni di profili professionali, corredate da una descrizione sintetica delle mansioni e delle responsabilità.

Tra i profili riconducibili all'area dell'assistenza diretta alla persona si rinvencono, tra gli altri: operatore socio-sanitario a soggetti non autosufficienti (con titolo riconosciuto da normative nazionali); operatore di assistenza; coordinatore; operatore socio-sanitario a soggetti autosufficienti (con titolo regionale); operatori di assistenza ad autosufficienti con titolo regionale.

La disciplina della formazione è contenuta negli articoli 35 e 36, dedicati rispettivamente al diritto allo studio (congedo per la formazione fino a 11 mesi) e alla qualificazione, riqualificazione e aggiornamento professionale (permessi retribuiti per un massimo di 120 ore annue).

Il CCNL contiene anche un allegato dedicato agli standard formativi dell'apprendistato, con una descrizione sintetica dei profili interessati, gli obiettivi e i percorsi relativi alle competenze.

3.3. Il CCNL per il settore dei servizi di ausilio familiare (Professione in famiglia)

Nel campo di applicazione del CCNL per il settore dei servizi di ausilio familiare, siglato da Professione in Famiglia, Casabase (datoriali) e Confsal, Fials (sindacali), rientrano i rapporti: di collaborazione coordinata e continuativa, di lavoro domestico subordinato destinato all'ausilio della persona, di lavoro alla pari (legge 18 maggio 1973, n. 304), nonché i contratti in regime di occasionalità autonoma, regolati dall'articolo 2, comma 2, lettera *a*, decreto legislativo n. 81/2015, stipulati da imprese che forniscono servizi privati di assistenza domiciliare.

Il CCNL è strutturato in quattro capitoli. Si evidenzia, in particolare, che nel capitolo 2, dedicato alle collaborazioni coordinate e continuative, non è previsto un sistema di livelli, ma un elenco di profili con le relative caratteristiche.

Nel capitolo 3, invece, relativo al lavoro domestico subordinato è prevista una classificazione articolata in livelli ed ogni livello è accompagnato da una descrizione dettagliata delle mansioni.

Il profilo dell'assistente familiare compare all'articolo 3 all'interno dell'"Inquadramento professionale e mansionario". A tale profilo è attribuito il livello A, articolato a sua volta in quattro sottolivelli (A1, A2, A3, A4), con mansioni che crescono progressivamente in complessità.

Specularmente, nel capitolo 2 dedicato alle collaborazioni coordinate e continuative, è disciplinato il profilo dell'operatore d'aiuto, con indicazione di mansioni, competenze richieste, formazione necessaria e compensi. Per tale figura è previsto che le competenze siano acquisite tramite percorsi formativi organizzati da Ebinaf (che ha validità nazionale per 10 anni) o esame attitudinale.

La formazione, disciplinata agli articoli 4 e 5 del capitolo 1, è riconosciuta come elemento fondamentale per la crescita professionale dei lavoratori e la qualità dei servizi di assistenza.

Il CCNL non contempla l'istituto dell'apprendistato.

3.4. Il CCNL per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo.

All'interno del campo di applicazione del CCNL per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario, assistenziale-educativo e di inserimento lavorativo, siglato da Agci Solidarietà, Federsolidarietà, Legacoopsociali (datoriali) e Fp-Cgil, Cisl-Fp, Fisascat-Cisl, Fpl-Uil, Uiltucs (sindacale), rientrano i rapporti di lavoro stipulati con le cooperative sociali operanti in un ampio ventaglio di servizi, tra cui: comunità alloggio per minori, centri di informazione e orientamento, centri di aggregazione giovanile e servizi di animazione territoriale, comunità terapeutiche per persone tossicodipendenti, comunità alloggio e centri diurni per persone con disabilità, servizi di assistenza domiciliare, centri diurni per anziani, gestione di strutture protette, case di riposo, case albergo e RSA.

L'articolo 47 disciplina il sistema di classificazione e inquadramento, articolato in sei categorie (A, B, C, D, E, F). Le categorie sono definite attraverso declaratorie che individuano i requisiti professionali necessari per l'attribuzione a ciascuna categoria, in termini di conoscenze, competenze e capacità operative.

Tra i profili riconducibili alle attività di cura e assistenza alla persona, il contratto contempla:

- assistente domiciliare e dei servizi tutelari,
- operatore socio-assistenziale (addetto all'assistenza di base),
- operatore tecnico dell'assistenza,
- animatore, educatore, assistente all'infanzia,
- altri profili professionali deputati all'accompagnamento e al supporto della persona.

I profili più direttamente assimilabili all'assistente familiare sono collocati principalmente nelle categorie B e C, che comprendono mansioni di supporto alla persona nelle attività quotidiane, nella cura dell'ambiente di vita e nell'assistenza di base.

Sono previsti il diritto allo studio (150 ore annua individuali), la qualificazione, riqualificazione e aggiornamento professionale (100 ore annue) e l'apprendistato.

Questo CCNL, pur non utilizzando esplicitamente la denominazione "assistente familiare", intercetta molte figure che svolgono compiti assimilabili all'assistenza domestica e alla cura della persona.

3.5. Il CCNL per il personale dipendente del settore assistenziale, socio-sanitario e delle cure post-intensive (Agespi)

Considerando la sfera di applicazione del CCNL per il personale dipendente del settore assistenziale, socio-sanitario e delle cure post-intensive, siglato da Agespi (datore) e Fisascat-Cisl, Uiltucs-Uil, Fpl-Uil, Fp-Cgil (sindacale), il contratto si applica al personale dipendente di Associazioni, Fondazioni e altre iniziative organizzate operanti nell'ambito assistenziale, sociale, socio-sanitario ed educativo, nonché alle istituzioni aderenti ad Agespi che già applicano CCNL affini del settore.

Tra le attività comprese nel campo di applicazione figurano espressamente: servizi di assistenza domiciliare per minori, servizi per persone con disabilità, servizi per anziani autosufficienti, parzialmente autosufficienti o non autosufficienti.

All'articolo 37 è prevista una classificazione articolata in sette livelli (oltre i quadri). Per i livelli 3 e 4 è prevista anche una specifica versione "super".

Per ogni livello vengono indicati i profili professionali corrispondenti e i relativi requisiti, con riferimento a competenze, autonomia operativa e responsabilità.

Tra i profili più vicini all'area dell'assistenza familiare si trovano:

- operatore socio-sanitario per soggetti non autosufficienti (con titolo riconosciuto da normative nazionali);
- operatore di assistenza a soggetti autosufficienti con titolo regionale;
- operatore tecnico di assistenza;

- operatore generico di assistenza (formato);
- animatore-accompagnatore.

Gli articoli 35 e 36 disciplinano il diritto allo studio (permessi retribuiti fino a 30 ore annue pro capite) e la qualificazione, riqualificazione e aggiornamento professionale (permessi retribuiti individuali).

Infine, l'articolo 20 disciplina l'apprendistato, specificandone i profili ammessi, i contenuti della formazione trasversale, articolati in cinque aree e gli obiettivi della formazione tecnico-professionale (conoscenza dei prodotti e servizi del settore; conoscenza delle innovazioni di processo e contesto; adozione di misure di sicurezza individuale e ambientale).

3.6. Il CCNL istituti socio-sanitari, assistenziali, educativi (Agidae)

Il CCNL istituti socio-sanitari-assistenziali-educativi, siglato da Agidae (datoriale) e Fisascat-Cisl, Fp-Cgil, Uil-tucs (sindacale), trova applicazione nei rapporti di lavoro del personale dipendente degli Istituti operanti nelle aree del sociale, del socio-sanitario-assistenziale, dell'educazione, dell'assistenza e della beneficenza, nonché nelle attività di culto o religione dipendenti dall'Autorità ecclesiastica.

Inoltre, la disciplina contrattuale può essere applicata anche ad altre istituzioni, qualora queste ultime dichiarino di accettare integralmente le sue disposizioni nel contratto individuale di lavoro.

L'articolo 39 prevede una struttura articolata in sei categorie (A-F), ciascuna delle quali è composta da sei posizioni economiche. Tali categorie sono suddivise in tre aree funzionali (socio-sanitaria; socio-assistenziale ed

educativa; ricettive, servizi, attività artistiche, culturali e sportive).

Tra i profili riconducibili all'area dell'assistenza personale figurano, nelle diverse aree: assistente domiciliare, operatore socio-assistenziale, addetto all'assistenza di base, animatore, educatore, OSS, infermiere, assistente sociale.

È previsto sia l'apprendistato professionalizzante con un percorso di crescita progressiva di inquadramento ogni sei mesi, sia il diritto allo studio (permessi retribuiti per sostenere le prove di esame, previa esibizione di idonea documentazione) e qualificazione, riqualificazione e aggiornamento (ore di permesso retribuito).

4. Gli standard definiti dalla normazione tecnica: schedatura della norma tecnica UNI 11766:2019

Nell'elenco delle norme UNI relative alle attività professionali non regolamentate è presente il riferimento alla norma 11766, pubblicata nel dicembre 2019, che definisce i requisiti di competenza di tre profili professionali: colf, baby-sitter e badante.

Tabella 3. Sintesi norma UNI 11766:2019 – Assistente familiare: colf, baby-sitter, badante

<p>Definizione del profilo</p> <p>La norma contiene le definizioni delle tre tipologie di assistenti familiari: collaboratore familiare generico polifunzionale (colf), baby-sitter, badante. Non è dunque presente una definizione univoca e generale di assistente familiare.</p> <p>In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> – baby-sitter è la figura professionale che presta servizio all'interno di un nucleo familiare, ovvero convivenza familiarmente strutturata, dedicandosi, oltre che alla pulizia e cura dell'abitazione, all'assistenza dei bambini – badante è la figura professionale che presta servizio all'interno di un nucleo familiare, ovvero convivenza familiarmente strutturata, dedicandosi, oltre che alla pulizia e cura dell'abitazione, all'assistenza di anziani e di persone con disabilità, sia non autosufficienti che parzialmente autosufficienti
<p>Specializzazioni del profilo</p> <ul style="list-style-type: none"> – Colf – Baby-sitter – Badante
<p>Compiti principali</p> <p>Per ciascuna specializzazione è individuato un compito suddiviso in ulteriori attività specifiche. I compiti, competenze, conoscenze e abilità previsti per la figura della colf devono essere posseduti anche dalla baby-sitter e dalla badante. Baby-sitter e badante hanno poi delle specializzazioni differenti</p> <p>COLF:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pulire e igienizzare gli ambienti domestici – Svolgere attività connesse alla preparazione dei pasti – Prendersi cura dell'ambiente domestico e degli animali da compagnia in esso presenti <p>Utilizzare correttamente prodotti, strumenti e utensili utili allo svolgimento dei compiti precedenti</p> <p>BABY-SITTER:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Prendersi cura e fare compagnia al minore

<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnare il minore nelle attività extra-domestiche ed extra-scolastiche <p>BADANTE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Prendersi cura e fare compagnia all'anziano e alla persona con disabilità - Accompagnare l'anziano e la persona con disabilità nelle attività extra-domestiche
<p>Requisiti di accesso alla valutazione e convalida dei risultati dell'apprendimento</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Conoscenza della lingua italiana - Attestati comprovanti la partecipazione ad almeno un corso di formazione non formale, nell'ultimo triennio, che abbia consentito il conseguimento di conoscenze, abilità e competenze specifiche per ciascun profilo - Esperienza nel settore di almeno 12 mesi, anche non continuativi, nell'ultimo triennio
<p>Mantenimento della qualifica</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Aggiornamento professionale continuo ed esercizio dell'attività professionale - Aggiornamento di 24h in tre anni che può essere effettuato con diversi canali formativi (formazione e seminari/workshop accreditati)
<p>Aspetti etici e deontologici</p>
<p>È prevista una deontologia professionale come per le professioni ordinarie. Tra i principi si ritrovano per esempio l'adozione di un comportamento e linguaggio educati e il mantenimento della riservatezza delle informazioni con cui entra in contatto</p>
<p>Formazione</p>
<p>Non vengono specificati eventuali moduli formativi</p>
<p>Riferimenti legislativi applicabili</p>
<ul style="list-style-type: none"> - L. 2 aprile 1958 n. 339, del rapporto di lavoro domestico; - CCNL sulla disciplina del rapporto di lavoro domestico del 1° luglio 2013

5. Le recenti novità

In tale contesto di progressiva emersione del lavoro di cura, una novità è rappresentata dal decreto legislativo n. 29/2024 che, alla luce delle domande delle famiglie di assistenti familiari qualificati, pone le basi per un riconoscimento e una prima sistemazione del settore.

In particolare, l'articolo 38 di tale decreto, rubricato *Disposizioni in materia di prestazione universale, agevolazioni contributive, fiscali e caregiver professionali*, attribuisce allo Stato il compito di definire un quadro nazionale omogeneo per la formazione e la qualificazione delle professioni di cura, con la finalità esplicita di garantire standard minimi e omogenei in un settore frammentato. Tale disposizione, infatti, prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'istruzione e del merito e al Ministero dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, adotti specifiche linee guida volte a:

- (i) rendere omogenea l'offerta formativa per tutte le professioni di cura,
- (ii) definire percorsi chiari per l'acquisizione della qualifica di assistente familiare,
- (iii) individuare e definire in modo univoco le competenze della figura professionale.

Per una riqualificazione del lavoro di cura, l'articolo 38 stabilisce inoltre che, mediante intese con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative e firmatarie dei CCNL di settore, possono essere previsti percorsi formativi erogati anche tramite enti bilaterali accreditati presso le Regioni. Le parti sociali rivestono

un ruolo attivo nell'individuazione dei fabbisogni formativi e nella progettazione dei percorsi: un passaggio particolarmente significativo per un settore che ha lungamente sofferto una carenza di sedi istituzionali di regolazione.

Le Regioni devono, da un lato, istituire i registri degli assistenti familiari contenenti i nominativi dei lavoratori in possesso della qualificazione rilasciata secondo le linee guida e/o altri titoli di studio e di formazione attinenti al profilo professionale, dall'altro promuovere corsi di formazione professionale rivolti anche ai beneficiari dell'Assegno di inclusione e del supporto per la formazione e il lavoro.

Al fine di favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, le Regioni sono chiamate altresì a sottoscrivere accordi di collaborazione con centri per l'impiego e ATS. Un tassello essenziale nella costruzione di un mercato regolato della cura, che non può prescindere da strumenti pubblici di intermediazione e dall'allineamento tra formazione, qualificazione e collocamento.

Ed è proprio in attuazione dell'articolo 38 che sono state recentemente adottate, con il decreto interministeriale del 19 settembre 2025, le linee guida nazionali sugli standard professionali e formativi dell'assistente familiare.

Il provvedimento introduce una definizione univoca della figura dell'assistente familiare, stabilendo che si tratta di un «operatore che svolge attività di assistenza personale a soggetti con diversi livelli di non autosufficienza psicofisica, presso il loro domicilio contribuendo a promuoverne l'autonomia e il benessere in funzione dei loro bisogni e del loro contesto». Si passa così ad una definizione dotata di contenuto, limiti e confini

operativi, che rende possibile la riconoscibilità di tali figure sul mercato del lavoro.

Le linee guida non soltanto individuano il perimetro delle attività – pulizia e igiene della persona, governo dell’ambiente domestico, preparazione dei pasti, mobilitazione, relazione sociale, monitoraggio dello stato di salute, supporto amministrativo su delega –, ma lo ancorano formalmente all’Atlante del lavoro e delle qualificazioni. Viene creato un “linguaggio comune” tra Stato, Regioni, famiglie, Agenzie per il lavoro e contrattazione collettiva.

Particolarmente innovativa ed essenziale è la definizione degli standard delle competenze, che non si limita alle abilità tecnico-operative, ma introduce obiettivi formativi minimi in materia di:

- sicurezza e primo soccorso;
- conoscenza delle patologie croniche e degenerative;
- competenze personali e sociali (empatia, comunicazione, autoregolazione);
- competenze di imprenditorialità, come iniziativa, gestione del rischio e dell’incertezza;
- competenze digitali per l’interazione con servizi e familiari;
- lingua italiana almeno del livello B1.

La qualificazione di tali figure viene collocata al livello 2 dell’EQF e ciò consente (elemento non scontato), un aggancio ai sistemi regionali e alla futura mobilità professionale, in linea con la logica di progressione delle competenze auspicata dall’articolo 39 del decreto legislativo n. 29/2024.

Sul piano formativo, le linee guida introducono un modello personalizzabile, fondato su una durata minima del percorso di 70 ore, modulabile sulla base dell'esperienza pregressa, l'integrazione delle modalità a distanza, con limiti per la pratica, nonché l'attivazione dei servizi di individuazione e validazione delle competenze, che permette a caregiver familiari o lavoratori con esperienza informale di vedere riconosciuto il proprio bagaglio di competenze.

La disposizione finale transitoria, che riconosce l'equivalenza della certificazione UNI 11766:2019, ottenuta prima delle linee guida, sancisce il ruolo complementare della normazione tecnica, evitando la perdita di valore delle competenze già certificate.

Alle Regioni, secondo il modello del decreto legislativo n. 13/2013, viene attribuita la funzione di valutazione e certificazione: ogni certificazione regionale è riconosciuta a livello nazionale e consente l'iscrizione ai registri regionali degli assistenti familiari previsti dall'articolo 38 del decreto legislativo n. 29/2024. In pratica, l'assistente familiare potrà essere tracciato, ricercabile, selezionabile e verificabile.

Ne consegue che le Commissioni di certificazione, che operano per dare certezza giuridica a rapporti di lavoro spesso fragili, si trovano oggi a dialogare finalmente con un quadro normativa che valorizza l'esperienza, legittima le competenze e costruisce ponti per un mercato regolare.

3.

IL RUOLO DELLE PIATTAFORME NEL MERCATO DELLA CURA

1. La digitalizzazione del lavoro di cura

La digitalizzazione sta trasformando in profondità l'organizzazione del lavoro e i modelli di erogazione dei servizi, incidendo anche – e con un'intensità crescente – sul sistema della cura.

Oggi si stanno affermando e diffondendo piattaforme digitali che mediano l'incontro tra le domande delle famiglie e l'offerta dei prestatori di servizi assistenziali, introducendo modalità organizzative fondate sulla gestione algoritmica delle informazioni, sulla rapidità dei processi di selezione e sull'accessibilità immediata delle prestazioni.

Le piattaforme si presentano come strumenti di semplificazione: ampliano l'utenza potenziale, offrono servizi interamente digitalizzati e mettono a disposizione profili verificati, alimentando un clima di fiducia basato sulla trasparenza apparente dei sistemi di reputazione. Questa combinazione – accessibilità, tempestività, affidabilità percepita e costi contenuti – ne ha favorito la diffusione in un mercato in cui i bisogni crescono e si diversificano più velocemente di quanto il quadro istituzionale sia stato finora in grado di regolamentare.

Accanto a servizi rivolti direttamente alle famiglie, compaiono piattaforme destinate alle imprese o ai sistemi di welfare aziendale, così come intermediari digitali che trattengono una quota delle transazioni o sperimentano forme di innovazione sociale attraverso monete complementari. L'offerta comprende una gamma ampia di servizi: dall'assistenza domiciliare di base al sostegno

domestico, fino a servizi psicologici o sanitari erogati da remoto.

2. La vulnerabilità lavorativa: rischi e nuove prospettive

L'ingresso nel mercato di questi intermediari produce effetti ambivalenti. Da un lato, rispondono efficacemente alla crescente domanda di assistenza in un contesto segnato dall'invecchiamento della popolazione e dalla difficoltà delle famiglie nel reperire servizi affidabili e personalizzati. Dall'altro, generano nuove forme di vulnerabilità lavorativa, collocando molti prestatori in una zona grigia tra autonomia e subordinazione, priva di tutele adeguate e connotata da discontinuità occupazionale, orari prolungati e pause insufficienti.

La protezione sociale resta spesso assente, salvo che la famiglia scelga di formalizzare il rapporto con un contratto di lavoro. Inoltre, il modello stesso dell'intermediazione può esporre a rischi di violazione delle norme sul divieto di interposizione illecita, alimentando un contenzioso che ha già interessato altri settori del lavoro mediato da piattaforme.

Un ulteriore fattore critico riguarda la gestione algoritmica dei processi decisionali: dall'assegnazione degli incarichi, alla valutazione delle performance, fino alla definizione dei matching e al monitoraggio dei comportamenti. La scarsa trasparenza di tali sistemi, unita all'impossibilità per i lavoratori di contestarne efficacemente gli esiti, configura un potere organizzativo di fatto, difficilmente riconducibile alle categorie giuridiche tradizionali.

Sullo sfondo, emerge il rischio di una mercificazione dell'assistenza, orientata da logiche di marketing che

privilegiano rapidità e disponibilità continua, talvolta a scapito della qualità della relazione di cura. Nei casi più estremi, questo può tradursi in forme di sfruttamento assimilabili al c.d. “caporalato digitale”, rese possibili dalla condizione di fragilità economica e sociale di parte della manodopera coinvolta.

La sfida posta dalle piattaforme digitali consiste quindi nel bilanciare innovazione e tutela: se da un lato contribuiscono a favorire l'emersione del lavoro irregolare, dall'altro non sempre riescono a tradurre l'innovazione in condizioni di *decent work*, soprattutto quando il servizio di cura viene frammentato in incarichi discontinui, regolati da condizioni di accesso definite unilateralmente e privi di tutele contrattuali e previdenziali.

L'assenza di una disciplina specifica ha consentito la proliferazione di vari ed eterogenei modelli organizzativi di tali piattaforme digitali: accanto a piattaforme che svolgono prevalentemente una funzione di mero matching tra profili di assistenti e richieste delle famiglie, operano soggetti più strutturati che incidono sulla selezione, sull'organizzazione e sul monitoraggio della prestazione di cura, fino ad assumere configurazioni assimilabili a intermediari organizzati, con ricadute rilevanti sulla qualificazione giuridica del rapporto.

È proprio in risposta a tali criticità che si inserisce l'intervento del legislatore europeo con la direttiva europea 2024/2831 relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme digitali, approvata con l'obiettivo di stabilire diritti minimi per tutti i lavoratori che svolgono la propria prestazione mediante piattaforme digitali.

L'ambito di applicazione della direttiva è circoscritto alle piattaforme di lavoro digitali che organizzano, anche solo in parte mediante strumenti elettronici,

l'erogazione di prestazioni lavorative su richiesta di un destinatario del servizio e che comportano lo svolgimento di un'attività da parte di persone fisiche a titolo oneroso. Rientrano anche le piattaforme attive nel settore della cura e dell'assistenza alla persona, nella misura in cui intervengono nell'organizzazione del lavoro di assistenti familiari o altri operatori, facendo ricorso a sistemi decisionali o di monitoraggio automatizzati per l'assegnazione degli incarichi, la valutazione delle prestazioni o la gestione degli accessi alla piattaforma, «independentemente dalla qualificazione o dalla natura che del rapporto contrattuale in questione hanno dato le parti interessate» (considerando 21 della direttiva).

Al fine del corretto inquadramento del rapporto di lavoro, la direttiva specifica che la qualificazione giuridica del rapporto deve fondarsi sul principio del “primato dei fatti”, così come formulato dalla raccomandazione ILO n. 198/2006, imponendo dunque un accertamento basato sull'analisi obiettiva delle modalità concrete di svolgimento della prestazione, a prescindere dalla qualificazione formale attribuita dalle parti.

Viene introdotta una presunzione relativa di subordinazione tra la piattaforma e il prestatore quando emergano fatti idonei – che dovranno essere specificati dagli Stati membri – a rilevare l'esercizio di un potere di controllo o di direzione da parte della piattaforma, secondo i criteri del diritto nazionale, dei contratti collettivi e della giurisprudenza della Corte di giustizia. Trattandosi di una presunzione relativa, resta ferma la possibilità per la piattaforma di dimostrare che il rapporto contrattuale non integra un rapporto di lavoro subordinato.

Tale assetto pone delle criticità nel contesto italiano, caratterizzato da un ampio ricorso a rapporti di collaborazione coordinata e continuativa (si veda *infra* cap. 4).

Analoghe considerazioni vengono svolte con riferimento alla gestione algoritmica del lavoro: le piattaforme digitali adottano sistemi automatizzati per organizzare l'incontro tra domanda e offerta di prestazioni assistenziali, assegnare incarichi, monitorare l'esecuzione e valutare l'attività del prestatore. La direttiva, in tali ipotesi, introduce obblighi aggiuntivi in tema di trasparenza e comunicazione a carico delle piattaforme, riconoscendo un diritto ai prestatori di essere informati sulle logiche sottese ai sistemi decisionali automatizzati.

La direttiva è confluita nella legge di delegazione europea 2024 (n. 91/2025), pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 145 del 25 giugno 2025, con la quale il Parlamento ha delegato il Governo a recepire alcune direttive dell'Unione europea e ad attuare altri atti legislativi. In particolare, l'articolo 11 della legge n. 91/2025, individua i principi e i criteri cui il Governo è tenuto ad attenersi nel recepimento della direttiva (UE) 2024/2831.

In forza di tale delega, il Governo è autorizzato a (i) modificare, integrare e/o abrogare il capo *V-bis* del decreto legislativo n. 81/2025, (ii) adeguare la definizione di "piattaforma di lavoro digitale", (iii) individuare procedure adeguate ed efficaci volte a verificare e garantire la corretta situazione occupazionale delle persone che svolgono lavoro tramite le piattaforme digitali. La delega prevede inoltre la possibilità di modulare le tutele previdenziali dei prestatori, mediante la loro riconduzione alla disciplina del lavoro autonomo o subordinato, nonché di modificare la normativa in materia di salute e sicurezza contenuta nel decreto legislativo n. 81/2008.

Sono altresì previste specifiche misure in materia di trasparenza e informazione in merito al trattamento dei dati personali a favore dei lavoratori, anche attraverso il

possibile coinvolgimento dell'Osservatorio di cui all'articolo 47-*octies* del decreto legislativo n. 81/2015.

3. Il ruolo della Commissione di certificazione

Ed è proprio in questo scenario che la funzione della Commissione di certificazione assume un significato particolarmente rilevante. La Commissione opera, infatti, come dispositivo istituzionale capace di:

- ricondurre a forme regolari rapporti di lavoro nati in contesti fluidi o opachi, qualificando correttamente i contratti sottoposti al vaglio della Commissione;
- accertare la coerenza tra mansioni effettive, qualificazioni e inquadramento contrattuale, evitando derive verso l'informalità;
- tutelare le parti, prevenendo rischi di contenzioso legati a classificazioni errate, intermediazione illecita o falsa autonomia;
- fornire riconoscibilità professionale in un mercato che tende a frammentare il lavoro di cura in micro-prestazioni on demand.

Alla luce della presunzione di subordinazione e degli obblighi di trasparenza imposti dalla nuova direttiva, la Commissione di certificazione non solo sarà chiamata ad assistere le parti e verificare la coerenza tra qualificazione contrattuale dichiarata, le concrete modalità di organizzazione e la presunzione di subordinazione, ma ad effettuare tale operazione attraverso un'analisi sostanziale e documentata del funzionamento delle piattaforme e dei sistemi digitali utilizzati, quali strumenti potenziali di organizzazione, direzione e controllo della prestazione.

Nel mercato digitale della cura, dove i confini tra lavoro, piattaforma e utente si fanno più labili, la certificazione assume quindi un valore strategico, contribuendo a costruire un mercato professionale e trasparente, fondato su competenze riconosciute e su un sistema di tutele coerente, impedendo che l'innovazione tecnologica si traduca in nuove forme di vulnerabilità per chi lavora e in un peggioramento della qualità dell'assistenza per le famiglie.

4.

LE DINAMICHE ATTUALI DEL MERCATO DEL LAVORO DI CURA TRA SOMMERSO, IRREGOLARITÀ E RICORSO A TIPOLOGIE CONTRATTUALI SOSTENIBILI

1. La domanda di lavoro domestico e di servizi socio-assistenziali: un mercato senza regole

In un recente report dell'OCSE si stima che, in Italia, paese con una delle popolazioni più anziane nell'Unione europea, le quote delle persone con 65 anni e oltre (che all'inizio del 2025 rappresentavano il 24.7% della popolazione) e delle persone con 80 anni e oltre (pari al 4.1% nel 2025), entro il 2050, sono destinate a salire rispettivamente al 37% e al 15%, divenendo il valore più alto al mondo dopo la Corea (OECD, 2025). Dunque, i mutamenti demografici in corso legati all'invecchiamento della popolazione rendono necessario il rilancio di un dibattito sul settore socioassistenziale e sui servizi alla persona, come l'assistenza domiciliare, che approfondisca, in particolare, i profili giuslavoristici.

La domanda di lavoro domestico, in realtà, è in crescita già dagli anni Settanta, periodo a partire dal quale si è osservata una progressiva emancipazione femminile, dovuta, da un lato, alla maggiore scolarizzazione delle donne, dall'altro, agli interventi legislativi susseguitisi, tra cui la riforma del diritto di famiglia e la previsione del divorzio, eventi che hanno determinato l'assegnazione alle donne di un ruolo diverso all'interno della famiglia e la loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro (C. Alemani, 2004). Tuttavia, a tale emancipazione non è seguita una redistribuzione dei carichi di lavoro tra uomo e donna né sono seguite politiche

significative o eque relative alla c.d. conciliazione vita-lavoro (R. Rizza, M. Sansavini, 2010). A ciò si aggiungono le trasformazioni demografiche e sociali in corso nella composizione delle famiglie italiane, sempre meno multigenerazionali e più unipersonali o di soli anziani. Di conseguenza si è consolidata nel tempo una domanda di lavoro domestico che prescinde dalla estrazione sociale: non si tratta più, cioè, della semplice manifestazione del raggiungimento di uno *status* (C. Alemani, 2004), ma di una esigenza concretamente sentita a tutti i livelli sociali, che, quando non vi sono le risorse economiche, viene parzialmente soddisfatta dai familiari, costretti ad un «lavoro di cura forzato» (P. Bosi, 2008). Infatti, non considerando il lavoro di cura un'attività produttiva, e dunque potenzialmente in grado di creare valore economico, lo Stato ha adottato un ruolo meramente sussidiario rispetto a quello assunto dalle famiglie, alle quali è rimessa la responsabilità della cura dei propri cari (P. Bosi, 2008; M. Tiraboschi, 2019). Pertanto, lo Stato, seguendo una logica di contenimento della spesa pubblica, ha favorito un welfare familistico (F. Giubileo, 2010), al quale devono ricondursi le poche misure messe in campo nel settore socioassistenziale, perlopiù consistenti in trasferimenti monetari. Tali trasferimenti monetari, tuttavia, non sono soggetti a controlli circa la loro destinazione, così talvolta sono utilizzati per integrare il reddito della famiglia, altre volte vengono impiegati per avvalersi del lavoro di cura a basso costo, poco qualificato e (molto spesso) irregolare di (prevalentemente) donne immigrate, alimentando il fenomeno sociale delle “badanti” (C. Saraceno, 2009).

Il termine badante entra nel linguaggio comune alla fine degli anni Novanta e si riferisce a donne migranti che giungono nel nostro Paese e svolgono attività di assistenza familiare, a ore o in regime di convivenza, molto

spesso per necessità e in condizioni di irregolarità dettate dalle modalità di ingresso in Italia o dalla volontà delle stesse lavoratrici di non formalizzare il rapporto tramite un regolare contratto di lavoro (S. Pasquinelli, G. Rusmini, 2008). Tuttavia, la permanenza nel lavoro c.d. sommerso impedisce loro di qualificarsi ulteriormente a livello professionale e di ottenere i ricongiungimenti o l'accesso agli sportelli pubblici. Alcuni studi evidenziano come le badanti spesso provengano da una classe sociale più elevata rispetto a quella che acquisiscono nel nostro Paese e posseggano titoli di studio che non vengono riconosciuti in Italia, dovendosi così adattare a svolgere attività che o risultano essere meno qualificate rispetto alle competenze possedute nel medesimo settore o sono ben lontane dal loro pregresso percorso formativo (R. Sarti, 2004; G. Costa, 2001). Tuttavia, con riferimento alla irregolarità dei rapporti lavorativi, esiste spesso una connivenza di datori di lavoro e lavoratori, con specifico riferimento al settore socioassistenziale, dettata soprattutto da vantaggi di tipo puramente economico. Il lavoro nero è dunque più diffuso nel caso del lavoro di cura, poiché quest'ultimo è un settore *labour intensive* in cui la forza lavoro non può essere sostituita da altri fattori produttivi, non è possibile ragionare in termini di incrementi della produttività (anche in ragione dell'impossibilità di contare sulle innovazioni tecnologiche) ed è difficile ridurre i costi di produzione del servizio (G. Costa, 2001). Le misure cui sovente si ricorre per contrastare il fenomeno del lavoro nero nel settore in analisi sono di tipo economico (prevalentemente agevolazioni fiscali e voucher) e sono volte, generalmente, ad annullare la differenza tra i vantaggi che le parti possono avere dichiarando i rapporti di lavoro in essere e quelli (altrimenti maggiori) del lavoro irregolare (G. Costa, 2001). L'emersione del lavoro irregolare non è, poi, agevolata dagli strumenti giuridici

previsti dall'ordinamento, in quanto le tipologie contrattuali presenti risultano essere ancora eccessivamente onerose e di difficile gestione per le famiglie, inducendo le stesse a preferire il nero o la parziale regolarizzazione (ad esempio tramite il riconoscimento di un numero inferiore di ore lavorative rispetto a quello reale). La questione ha evidenti ripercussioni sul mercato del lavoro e sulle condizioni lavorative degli operatori domiciliari.

Va in ultimo ricordato che il tipo di domanda nel settore è influenzato anche dalla scarsa offerta pubblica di servizi residenziali e dalla deistituzionalizzazione di persone anziane gravemente non autosufficienti, condizioni che determinano una richiesta imponente di assistenza al domicilio (B. Da Roit, 2010).

Rimangono quasi del tutto ignorate, poi, le istanze dei c.d. caregiver, cioè di coloro i quali si fanno carico delle cure richieste dai propri familiari; tali figure, tuttavia, sono interessate da significativi mutamenti sociali: se l'elaborazione della dottrina sul punto sembra essere andata avanti, ipotizzando la necessità della costruzione del relativo mercato (M. Tiraboschi, 2019), le scelte del legislatore confermano, al contrario, una visione del tema ancorata ad un welfare familistico non più rispondente alle odierne inclinazioni e aspirazioni della parte di popolazione interessata dal fenomeno (F. Bimbi, A.M. Toffanin, 2017). Inoltre, pur esistendo strumenti di conciliazione vita-lavoro introdotti dal legislatore o dalla contrattazione collettiva, come i congedi parentali (nel caso dell'accudimento dei bambini) o le banche del tempo, quest'ultimi non appaiono da soli sufficienti e, per come congegnati, idonei a garantire la valorizzazione del tempo di cura senza pregiudicare la vita lavorativa e la parità di genere (C. Saraceno, 2009). Al momento rimane dunque ancora rilevante, in assenza di alternative, il ricorso a quello che più si avvicina ad un

mercato privato dei servizi domiciliari e socioassistenziali.

Dunque, l'aumento della popolazione anziana, la maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, l'arretramento del welfare pubblico e la c.d. deistituzionalizzazione di quanti necessitano di assistenza hanno determinato e determineranno nei prossimi anni una crescita esponenziale della domanda di lavoro domestico e di servizi pensati per la popolazione non autosufficiente. Tuttavia, tale settore del mercato del lavoro, similmente a quanto accade in altri Paesi europei, è spesso caratterizzato da rapporti di lavoro irregolari e da condizioni di lavoro non dignitose (T. Müller, 2019).

2. Il ruolo degli operatori del mercato e le tipologie contrattuali utilizzate

Alcuni studi in ambito internazionale (J. Fudge, C. Hobden, 2019) hanno provato a ricostruire il panorama degli operatori economici for profit e non profit, pubblici e privati, che si occupano di intercettare le istanze delle famiglie fornendo lavoro domestico e, più in generale, assistenza domiciliare, al fine di poter misurare il grado di incidenza di tali “intermediari” nella regolarizzazione dei rapporti di lavoro nel settore dei servizi alla persona. Appare utile replicare l'esercizio in queste pagine al fine di restituire una fotografia dell'attuale mercato del lavoro nel settore socioassistenziale in Italia.

In particolare, nel nostro Paese, allo stato attuale, esiste un “doppio binario” per l'erogazione di servizi socioassistenziali, quello pubblico e quello privato: due mondi che interagiscono con difficoltà (F. Barbabella, A. Poli, M. Di Rosa, G. Lamura, 2019). L'attore pubblico, oltre a riconoscere trasferimenti di denaro (misura

prevalente), si occupa di fornire servizi di assistenza domiciliare in regime di “quasi mercato” (G. Natali, 2014). Va poi ricordato al riguardo che la privatizzazione e il decentramento da parte dell’ente pubblico dei servizi di cura, tramite la legge-quadro n. 328/2000, la riforma del titolo V Cost. e la trasformazione degli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB) da soggetto di diritto pubblico a soggetto di diritto privato hanno creato nuovi canali di comunicazione tra le disposizioni di diritto pubblico che regolano i servizi sociali e le disposizioni di diritto privato che regolano i rapporti di lavoro, favorendo operazioni giuridiche non esenti da criticità (G. Natali, 2014; M. Barbera, C. Alessi, 2007; M. Biagi, M. Tiraboschi 2000). Tuttavia, studi recenti hanno evidenziato come, sebbene la quasi totalità delle persone di età pari o superiore ai 65 anni con almeno una limitazione nelle attività della vita quotidiana (mangiare, lavarsi, vestirsi, ecc.) e nelle attività accessorie alla vita quotidiana (cucinare, fare spesa, gestire le finanze, ecc.) dichiarati di ricevere aiuto, la maggior parte di esse riceve assistenza informale da parte di familiari, conoscenti, amici o assistenti personali (OCSE, 2025), in ragione delle difficoltà ad ottenere detti servizi tramite il canale pubblico. A seguito delle criticità presentatesi nel fronteggiare l'emergenza Covid del 2020, il legislatore italiano ha manifestato una rinnovata volontà di rivedere il sistema di politiche per gli anziani, varando la legge n. 33/2023 (*Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane*), le cui deleghe dovevano essere coltivate dal decreto legislativo 29/2024. Tuttavia, è stato osservato come tale decreto legislativo, individuando una platea eterogenea di destinatari e rinviando a sua volta a successive fonti di regolazione, si sia rivelato particolarmente insoddisfacente, almeno con riferimento ai profili giuslavoristici (S. Gulandi, 2025). Ancora, si legge nel report dell'OCSE che «Per sopperire a tale

carezza di supporto pubblico per persone non autosufficienti, in Italia vi sono più di 1.1 milioni di assistenti personali (regolari e non regolari) nel 2021» (OCSE, 2025).

Dall'altro lato, dunque, quale alternativa al *caregiving* familiare e al servizio pubblico, vi è il mercato privato dei servizi socioassistenziali. Si tratta di un mercato del lavoro in cui prevale il rapporto diretto tra la famiglia dell'assistito e l'assistente domiciliare e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro è affidato a canali informali (conoscenti, parrocchie, sindacati) (B. Da Roit, C. Gori, 2003). Tuttavia, si vanno affermando prassi e modalità di intermediazione della domanda e dell'offerta di lavoro che, se ancora prestano il fianco a dubbi di carattere giuridico, rivelano l'intenzione degli operatori economici di farsi carico di un servizio oggi carente ma fondamentale (J. Fudge, C. Hobden, 2018).

Il rapporto di lavoro che si instaura direttamente tra la famiglia e l'assistente domiciliare è soggetto alla disciplina speciale del lavoro domestico, prevista dagli articoli 2240-2246 c.c. e dalla legge 2 aprile 1958, n. 339 (con riferimento ai rapporti di lavoro che prevedono almeno 4 ore giornaliere di lavoro), nonché dalla contrattazione collettiva di riferimento (a seguito della dichiarazione di incostituzionalità dell'articolo 2068 c.c. da parte della sentenza della C. cost. 27 marzo 1969, n. 68). Il rapporto di lavoro domestico, tuttavia, se, da un lato, si rivela in grado di adeguarsi ad esigenze specifiche che possono essere colte e interpretate dalla contrattazione collettiva, dall'altro, risulta essere adatto a regolare solo prestazioni generiche e di scarso contenuto professionale (M. Biagi, M. Tiraboschi, 2000). Inoltre, nell'ambito dei rapporti diretti tra famiglie e lavoratori domestici, come si è detto, vi è la tendenza all' "assunzione" del lavoratore in nero e si manifesta diffusamente il già

citato fenomeno delle “badanti”. Su questo aspetto è recentemente intervenuto il legislatore che, all’articolo 38 del decreto legislativo n. 29/2024, ha previsto l’individuazione, tramite decreto interministeriale, di linee guida per la formazione di figure professionali quali l’assistente familiare, figura di cui si è occupato il decreto del 19 settembre 2025 adottato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, assieme al Ministero dell’istruzione e del merito e al Ministero dell’università e della ricerca.

Vi è poi il caso delle agenzie per il lavoro che somministrano lavoro domestico. Le agenzie di somministrazione di lavoro domestico, ai sensi dell’articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003 sono sottoposte ad uno specifico regime autorizzatorio, volto a garantire la professionalità dell’operatore economico. Da un punto di vista contrattuale, la somministrazione implica un doppio rapporto: un primo contratto, di natura commerciale, tra l’agenzia per il lavoro e la famiglia “utilizzatrice” ed un secondo contratto di lavoro subordinato tra l’agenzia per il lavoro e il lavoratore domestico. In estrema sintesi, l’agenzia per il lavoro mette a disposizione della famiglia il lavoratore domestico, che, per tutta la durata della “missione” (così è definito dalla legge il periodo in somministrazione), svolgerà la propria attività «nell’interesse e sotto la direzione e il controllo dell’utilizzatore», cioè della famiglia (cfr. articolo 30 del decreto legislativo n. 81/2015). Dati i costi della somministrazione, le famiglie, tendenzialmente, vi ricorrono per avere assistenti familiari che si occupino delle persone che necessitano di assistenza per qualche ora a settimana, talvolta in sostituzione di lavoratori domestici assunti direttamente, altre volte ad integrazione del servizio di assistenza pubblica di cui già usufruiscono (S. Pasquinelli, M. Sala, 2013).

Va poi ricordato che, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera *d*, del decreto legislativo n. 276/2003 sono autorizzati a svolgere attività di intermediazione, senza particolari prescrizioni in merito al regime autorizzatorio, «le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale». Nel settore del lavoro domestico significativo è stato il contributo delle Acli (Associazioni cristiane dei lavoratori italiani), che, nel 1946, hanno promosso la costituzione delle Acli-Colf, associazioni di rappresentanza delle collaboratrici familiari cattoliche. Queste realtà hanno il merito di aver colto e rappresentato per prime le esigenze e le istanze di tutela delle collaboratrici familiari. In questo settore i sindacati, in generale, si sono organizzati soprattutto in sportelli di informazione ed orientamento. Dal lato datoriale, può essere ricordata l'iniziativa di Confabitare, che, al fine di sollevare la famiglia dall'incombenza della gestione amministrativa del rapporto di lavoro domestico, in alternativa alla più onerosa somministrazione, ha immaginato di offrire (gratuitamente) un servizio di assistenza amministrativa alle famiglie che, all'interno di uno stesso condominio, decidono di assumere part-time la medesima badante, retribuendola per la quota di attività che ella svolge presso le singole famiglie (G. Rusmini, S. Pasquinelli, 2015). Tale proposta, tuttavia, appare piuttosto complicata da adottare per ragioni organizzative e poco adatta nei casi in cui vi sia la necessità di una assistenza continuativa o adeguata alle specifiche esigenze della persona che necessita di assistenza.

Infine, anche il lavoro tramite piattaforme digitali, sebbene non sia particolarmente diffuso in Italia con specifico riferimento al settore in analisi, sta conoscendo un rapido sviluppo e potrebbe presto assumere un ruolo più importante nel mercato dei servizi alla

persona (I. Pais, 2019). Se, da un lato, tale modalità di intermediazione parrebbe fronteggiare il problema del lavoro nero ed irregolare, migliorando al contempo le condizioni di lavoro (A. Hunt, F. Machingura, 2016), rispetto soprattutto alle prestazioni occasionali, dall'altro, è diffuso il timore che, in realtà, le piattaforme digitali abbiano più controindicazioni che vantaggi, influenzando negativamente sulle condizioni lavorative dei prestatori di lavoro e destrutturando il mercato del lavoro. In Italia, possono essere ricordati i due casi virtuosi (in quanto inseriti in uno schema giuridico pienamente legale) di YouGenio, che applica un accordo aziendale e richiama il CCNL del lavoro domestico, e di Le Cicogne e di 4MyFamily, che prevedono l'applicazione ai lavoratori del CCNL del lavoro domestico. Va poi ricordato il caso di Vicker app, che ha ottenuto l'autorizzazione del Ministero del lavoro e si occupa prevalentemente di ricerca e selezione e intermediazione di lavoro autonomo ex articolo 2222 c.c. relativo a prestazioni da parte di addetti alle pulizie, idraulici, elettricisti, ecc. Più critici sono, invece, i casi in cui la piattaforma non dichiara di svolgere attività di intermediazione di lavoro domestico e, in violazione dei principi su cui si fonda l'OIL, chiede al lavoratore di pagare il servizio di intermediazione offerto (V. De Stefano, M. Wouters, 2019). Inoltre, l'esperienza comparata dimostra come sia presente anche in questo ambito il rischio di una (più o meno volontaria) errata qualificazione del rapporto di lavoro per finalità elusive della legge (G.L. Maatman Jr., S.C. Dwyer, B. Sakata, E.A. Lenz, 2022).

Va, infine, ricordato il possibile ruolo degli enti locali, che in passato, hanno avviato progetti sperimentali finalizzati all'emersione del mercato sommerso del lavoro di cura (M. Biagi, M. Tiraboschi, 2000). In alcuni di tali progetti, l'operatore pubblico aveva il compito di

creare albi per l'accreditamento di associazioni e di singoli operatori assistenziali, nonché di individuare i criteri per l'accreditamento. Ancora oggi questa può rivelarsi una scelta importante per l'emersione e qualificazione del lavoro di cura. Tuttavia, i criteri per l'accreditamento non possono prescindere dalla professionalità posseduta dalle associazioni e dai lavoratori, professionalità, che, però, va tutta costruita. Dunque, ulteriore compito degli enti locali può essere quello di erogare corsi di formazione a favore di chi intende accreditarsi. Gli enti locali, poi, talvolta promuovono sportelli per l'incontro di domanda e offerta di lavoro domestico oppure con semplice funzione informativa e di orientamento; tuttavia, il *matching* e la conseguente stipula dei contratti di lavoro non sembrano avere particolare successo, probabilmente a causa dell'immediato passaggio al lavoro sommerso – allo stato attuale più conveniente per le parti – una volta avvenuto l'incontro (S. Pasquini, 2011). La realtà più diffusa, nella pratica, nel settore in analisi è, però, quella delle cooperative sociali, come si vedrà nel paragrafo che segue.

2.1. Il ruolo delle cooperative sociali e l'impiego di contratti atipici

Le cooperative sociali, quali enti del terzo settore, cioè di quel settore che si frappone tra lo Stato e il mercato, hanno acquisito negli anni in molti Paesi, ed in particolare in Italia, un ruolo fondamentale nella organizzazione ed erogazione di servizi socioassistenziali (U. Ascoli, E. Pavolini, 1999), operando in convenzione con le strutture pubbliche o privatamente. In particolare, le cooperative sociali rappresentano una *species* del *genus* cooperativo, con la peculiarità di configurare «compagini associative imprenditoriali funzionalmente

orientate a realizzare fini solidaristici di utilità sociale attraverso la mutualità cooperativa» (L. Ferluga, 2019). La legge 8 novembre 1991, n. 381, come modificata dall'articolo 17, comma 1, decreto legislativo n. 112/2017, individua due tipologie di cooperative sociali: le cooperative per la gestione di servizi sociosanitari (comma 1, lettera *a*), anche dette cooperative di tipo *a*) e le cooperative che svolgono attività diverse (agricole, industriali, commerciali o di servizi) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (comma 1, lettera *b*), note come cooperative di tipo *b*). Nel caso delle cooperative sociali di tipo *a*), che più interessano ai nostri fini, «la finalizzazione dell'attività alla gestione di servizi socio-sanitari ed educativi costituisce di per sé uno scopo di pubblica utilità, come tale meritevole di speciale considerazione da parte dell'ordinamento giuridico» (L. Ferluga, 2019). I rapporti di lavoro instaurati nell'ambito di tale attività di impresa sociale, anche a seguito della riforma del terzo settore (riforma composta dalla legge delega n. 106/2016, dal decreto legislativo n. 112/2017, che ha disciplinato le imprese sociali, e dalla legge n. 117/2017, c.d. Codice del terzo settore, come successivamente modificati dai decreto legislativo n. 95/2018 e n. 105/2018), sono regolati dalla citata legge n. 381/1991 e dalla legge n. 142/2001, oltre che dal decreto legislativo n. 112/2017. In particolare, alle cooperative sociali, che acquisiscono la qualifica di imprese sociali di diritto, il decreto legislativo n. 112/2017 si applica «nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili» (G. Bonfante, 2018; L. Ferluga, 2019). Le cooperative di tipo *a*) inoltre, ai sensi della citata legge n. 381/1991, sono destinatarie di particolari misure di favore dal punto di vista fiscale e di iniziativa regionale per la promozione, il sostegno e lo sviluppo della cooperazione sociale.

In Italia il 72% delle cooperative sociali opera proprio nel settore socioassistenziale (P. Dickinson, C. Warhurst, 2019). Al fine di fornire servizi di assistenza domiciliare alla famiglia richiedente, le cooperative si avvalgono di operatori con cui spesso stipulano contratti di collaborazione coordinata e continuativa *ex* articolo 409, n. 3, c.p.c. L'operazione solleva non poche criticità sul piano giuridico dal punto di vista della qualificazione del rapporto di lavoro (M. Barbera, C. Alessi, 2007; M. Biagi, M. Tiraboschi 2000), rendendo ancora una volta evidente come l'assenza di strumenti giuridici adeguati freni gli operatori economici disposti ad inserirsi e operare in tale mercato e neghi tutele a quanti decidono, spesso più per necessità che per scelta, di svolgere attività di assistenza domiciliare. Come è stato affermato, infatti, «l'atipicità delle nuove espressioni del lavoro», spesso sviluppatasi «ai margini – se non all'interno – del mercato del lavoro “nero”», «è semplicemente sinonimo di un lento e articolato processo di progressivo scollamento tra la realtà economico sociale e le categorie giuridiche che questa realtà sono chiamate a governare e dirigere» (M. Biagi, 2003). Tuttavia, a tal proposito è stato notato, altresì, come il «deficit di tutele ed i conseguenti minori costi che caratterizzano, in Italia, i rapporti di lavoro indipendente hanno indotto molte imprese a preferirli a quelli di lavoro subordinato, anche laddove non fossero caratterizzati da una reale facoltà di auto-organizzazione del collaboratore, e dunque in termini essenzialmente elusivi e frodatori» (M. Borzaga, 2006). Il legislatore è intervenuto in materia, provando ad arginare l'abuso di dette tipologie contrattuali. In particolare, con il decreto legislativo n. 276/2003 di attuazione della legge di delega n. 30/2003 ha introdotto correttivi volti a disincentivare l'utilizzo abusivo della fattispecie e a valorizzare il lavoro autonomo genuino. Tuttavia, nel tempo, il lavoro a progetto

si trasforma, nel dibattito pubblico, nella principale causa della “precarizzazione” del lavoro. Dunque, ancora una volta, il legislatore interviene, dapprima introducendo misure più restrittive per l'utilizzo della fattispecie in questione, nell'ambito della c.d. riforma Fornero (legge n. 92/2012), e, in un secondo momento, superando la disciplina del lavoro a progetto con l'approvazione del decreto legislativo n. 81/2015. Tuttavia, ciò non ha determinato l'eliminazione dall'ordinamento della possibilità di utilizzare le collaborazioni coordinate e continuative *ex* articolo 409, n. 3, c.p.c., le quali continuano ad essere ampiamente utilizzate. In particolare, in alcuni settori, tendenzialmente *labour intensive*, l'impiego di tale tipologia di contratto sembra essere l'unica alternativa alle delocalizzazioni (si pensi al caso dei call center) o al lavoro nero (si pensi al settore dei servizi alla persona). Per tale ragione, da un lato, il legislatore nel 2015, adottando un approccio rimediabile (questa la ricostruzione offerta da Cass. n. 1663/2020), contestualmente al superamento del lavoro a progetto, ha introdotto, con fini antielusivi, le previsioni in merito al lavoro etero-organizzato, che accordano l'applicazione della disciplina del lavoro subordinato alle collaborazioni organizzate dal committente; dall'altro, ha riconosciuto deroghe a tali previsioni, oltre che in casi tassativamente elencati, anche per i settori in cui vi sia un accordo collettivo siglato da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative (cfr. articolo 2, comma 2, lettera *a*, decreto legislativo n. 81/2015). Nel settore socio-assistenziale, è possibile ricordare l'*Accordo sindacale tra Professioni in famiglia, Unione Nazionale Amministratori di Immobili e Unione Italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali per la regolamentazione del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa in ambito al settore dei servizi di assistenza familiare integrativi e sostitutivi* del 28 novembre 2016. L'accordo è sottoscritto, da un lato, da

Professioni in Famiglia, che rappresenta le cooperative sociali e le aziende che erogano servizi di assistenza domiciliare e ospedaliera, e da Unai, che rappresenta i condomini, che, come si legge all'inizio dell'accordo, potrebbero essere interessati ad un servizio di assistenza domiciliare all'interno del proprio stabile, e, dal lato sindacale, da Uil-Fpl (cfr. lettere *c, d, e, f* delle premesse). L'accordo è stato poi sostituito nel 2020 dal CCNL per il settore dei servizi di ausilio familiare, volto a regolare tanto la figura del c.d. operatore d'aiuto quanto quella delle c.d. *Tagesmutter* e sottoscritto il 9 gennaio 2020 da, per le famiglie e le imprese committenti, Professioni in Famiglia, Casabase (associazione di persone datori di lavoro domestico) e Domus (associazione nazionale che, in questa sede, rappresenta le associazioni e le cooperative fornitrici di servizi per l'infanzia) e, in rappresentanza dei lavoratori, dei collaboratori e degli "ospitati", Uil-Fpl e l'associazione professionale Tagesmutter-Domus (associazione *ex lege* n. 4/2013 che qui rappresenta le *Tagesmutter*). Inoltre, le parti specificano che il contratto collettivo è stato redatto con il contributo socio-professionale di Roma Ou Pair In&Out (associazione che si occupa di attività alla pari dei giovani), Assomensana (associazione nazionale di neuropsicologi), Migrazioni (associazione di promozione della integrazione e della multiculturalità).

3. Conclusioni: nuovi scenari e sfide aperte

In ragione dei cambiamenti sociali e demografici in corso, richiamati brevemente nel presente saggio, come la maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'allungamento della vita media, che influenzano la domanda di assistenza domiciliare, intesa sia come assistenza alle persone non autosufficienti

(assistenza a lungo termine) che ai bambini, il settore socio-assistenziale rappresenta e rappresenterà negli anni a venire un settore fondamentale e un'importante fonte di nuova occupazione. Oggi, tuttavia, in molti Paesi (tra cui l'Italia), si registra un forte *turnover* tra i lavoratori dovuto alle condizioni di lavoro, che pregiudicano l'attrattività del settore (F. Colombo, T. Muir, 2016). Ciò comporta una scarsità di offerta di lavoro, cui si fa fronte, in molti Paesi, tramite i flussi migratori (F. Colombo, T. Muir, 2016), dando forma così alla c.d. catena globale della cura (in inglese *global care chain*) (J. Fudge, 2012). La scarsa attenzione che i legislatori riservano alle condizioni di lavoro degli operatori del settore, la cui disciplina è spesso rimessa a regolazioni *ad hoc* e risalenti nel tempo (si pensi al caso del lavoro domestico), è, secondo alcuni Autori, dovuta alla natura delle attività oggetto del lavoro di cura formale, attività che possono essere svolte (come spesso avviene) gratuitamente dai caregiver familiari: ciò determina una difficoltà nel valorizzare, anche dal punto di vista economico, il lavoro socio-assistenziale, al punto di negare che tale attività lavorativa possa costituire una vera e propria professione (R. Antonopoulos, 2009). In Italia, poi, il settore è tra i più colpiti dal fenomeno del lavoro nero. Infatti, l'astensione del decisore pubblico, i cui pochi interventi si sono registrati unicamente a livello locale, nella regolazione del mercato privato dei servizi alla persona ha posto le famiglie italiane nella condizione di dover sostenere costi molto alti per i servizi di cura alla persona, costi ai quali spesso si è preferita la convenienza economica derivante dal lavoro nero o irregolare. L'assenza di una regolazione del mercato del lavoro dei servizi socioassistenziali si ripercuote, poi, anche sulla possibilità per i caregiver informali di conciliare vita e lavoro e sulla parità di genere. Infatti, il lavoro di cura dei familiari a favore dei figli o dei parenti

non autosufficienti sovente rappresenta per gli stessi un ostacolo alle possibilità di lavoro a tempo pieno o di ricoprire posizioni lavorative di responsabilità che implicino frequenti o prolungate assenze da casa, o, più in generale, alle possibilità di cercare ed ottenere un impiego (A. Manoudi, T. Weber, D. Scott, J. Hawley Woodall, 2018). Inoltre, dal momento che gli oneri di cura sono assolti prevalentemente dalle donne, quest'ultime rischiano di alimentare la propria segregazione al momento della scelta di una occupazione, vedendosi costrette ad optare per posizioni lavorative qualitativamente inferiori rispetto a quelle cui può avere più facile accesso la componente maschile della popolazione (R. Antonopoulos, 2009). Da qui anche la minore fecondità registrata nei Paesi in cui storicamente vi è una ripartizione dei carichi di cura sbilanciata a scapito delle donne (C. Saraceno, 2009, b). In Italia la questione è tornata al centro dell'attenzione, nel dibattito pubblico, non solo per via dei disegni di legge presentati in Parlamento (cfr. disegno di legge n. 1461, recante *Disposizioni per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare*, comunicato alla presidenza del Senato il 7 agosto 2019) o a livello regionale (cfr. legge regionale 6 agosto 2020, n. 230, presentata da alcuni consiglieri della Regione Lazio in tema di *Norme per il riconoscimento, la valorizzazione e il sostegno del caregiver familiare*) in materia di *caregiving* familiare, ma anche per via delle misure previste per contrastare la diffusione del coronavirus, come la sospensione delle attività scolastiche o il loro espletamento a distanza, misure che hanno reso più difficile la conciliazione dei carichi di cura e di lavoro. In aggiunta a quanto appena riportato, si delineano all'orizzonte nuovi scenari che fanno presagire il rinfocolarsi del contenzioso non solo sul fronte della qualificazione del rapporto di lavoro, ma anche su quello della qualificazione giuridica dei nuovi attori economici. Il riferimento è alle piattaforme

digitali che si occupano dell'incontro di domanda e offerta di servizi alla persona (assistenza domiciliare, pulizie domestiche, ecc.) (F. Flanagan, 2019). In questo caso si osserva come la linea di demarcazione tra piattaforma digitali di servizi tecnologici e piattaforma digitale di intermediazione di lavoro a scopi di lucro sembri divenire sempre meno chiara (M. Marocco, 2018). Inoltre, alcune prassi comuni tra le più famose piattaforme digitali che operano nel settore potrebbero essere adottate anche dalle piattaforme digitali che operano in Italia, trasladando nel settore le vicende giudiziali in merito alla qualificazione del rapporto di lavoro che finora hanno interessato solo il settore delle consegne a domicilio (M. Marocco, 2018).

In definitiva, si ritiene di poter giungere alla conclusione che allo stato attuale non sembrano esservi percorsi e schemi contrattuali in grado di agevolare l'emersione del c.d. "lavoro nero" e la professionalizzazione degli operatori del settore socioassistenziale. Infatti, la tipologia contrattuale più diffusa nel mercato privato della assistenza domiciliare, ovvero il contratto di collaborazione coordinata e continuativa *ex* articolo 409, n. 3, c.p.c., appare sprovvista di una regolazione in grado di tutelare la professionalità del collaboratore e le condizioni di c.d. *decent work*. Le parti sociali con fatica hanno provato a costruire simili presidi tramite la contrattazione collettiva, ma, a causa delle perduranti difficoltà riscontrate in ordine alla rappresentanza dei collaboratori che svolgono attività socioassistenziali, si tratta di esperienze ancora poco significative. Inoltre, la tipologia contrattuale in parola si presta facilmente ad essere impiegata (ancora oggi) come sostituto funzionale del lavoro subordinato. Restano dunque molte questioni aperte circa la regolazione dei rapporti di lavoro di un

settore del mercato del lavoro di crescente importanza nella società odierna.

Bibliografia

- C. Alemani, *Le colf: ansie e desideri delle datrici di lavoro*, in *Polis*, 2004, n. 1
- R. Antonopoulos, *The unpaid care work paid work connection*, ILO Policy Integration and Statistics Department Working Paper, 2009, n. 86
- U. Ascoli, E. Pavolini, *Le organizzazioni di terzo settore nelle politiche socio-assistenziali in Europa: realtà diverse a confronto*, in *SM*, 1999, n. 3
- F. Barbabella, A. Poli, M. Di Rosa, G. Lamura, *L'assistenza domiciliare: una comparazione con altri paesi europei*, in *I Luoghi della Cura Online*, 2019, n. 3
- M. Barbera, C. Alessi, *I rapporti di lavoro nel settore dei servizi socio-assistenziali: il caso della Lombardia*, in L. Montuschi (a cura di), *Un diritto in evoluzione. Studi in onore di Yasuo Suma*, Giuffrè, 2007
- M. Biagi, *I lavori «atipici» tra deregolazione e disciplina normativa*, in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, 2003
- M. Biagi, M. Tiraboschi, *Servizi di cura alla persona, assistenza domiciliare agli anziani e politiche locali per l'occupazione: l'esperienza modenese nel contesto comunitario*, in Associazione Mario Del Monte, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, *Rapporto sulla situazione economica e sociale della provincia di Modena 2000*, Modena, 2000

- F. Bimbi, A.M. Toffanin, *La conciliazione tra lavori e cure nella crisi europea. Prospettive in viaggio tra passato e presente*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2017, n. 3
- G. Bonfante, *Le cooperative sociali e le imprese sociali*, in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, 2018, n. 5
- M. Borzaga, *I rapporti di lavoro autonomo tra cooperative sociali e non soci: collaborazioni continuative e coordinate, lavoro a progetto, prestazioni occasionali*, in *Impresa Sociale*, 2006, n. 4
- P. Bosi, «Care», *sviluppo umano e crescita: una conciliazione difficile*, in *il Mulino*, 2008, n. 4
- F. Colombo, T. Muir, *Developing a skilled long-term care workforce*, in C. Gori, J.-L. Fernández, R. Wittenberg (a cura di), *Long-Term Care Reforms in OECD Countries*, Policy Press, 2016
- G. Costa, *Il lavoro non regolare di cura: quale ruolo nella costruzione di un mercato di servizi alla persona?*, in C. Ranci (a cura di), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carrocci, 2001
- B. Da Roit, C. Gori, *Regolare il mercato privato dell'assistenza: una sfida per le politiche pubbliche*, in *Tendenze Nuove*, 2003
- B. Da Roit, *Le badanti: stato dell'arte e problemi aperti*, in B. Da Roit, C. Facchini, *Anziani e badanti. Le differenti condizioni di chi è accudito e di chi accudisce*, Franco Angeli, 2010
- V. De Stefano, M. Wouters, *Time to stop platforms from charging recruitment fees to workers*, in *Global Workplace Law & Policy*, 3 luglio 2019
- P. Dickinson, C. Warhurst, *Cooperatives and social enterprises: Work and employment in selected countries*, Eurofound Research Report, 2019

- L. Ferluga, *Il lavoro nelle cooperative sociali*, in VTDL, 2019
- F. Flanagan, *Theorising the gig economy and home-based service work*, in *Journal of Industrial Relations*, 2019, vol. 61, n. 1
- J. Fudge, *Global Care Chains: Transnational Migrant Care Workers*, in IJCLLIR, 2012, vol. 28, n. 1
- J. Fudge, C. Hobden, *Conceptualizing the role of intermediaries in formalizing domestic work*, ILO, 2018
- F. Giubileo, *Politiche attive e conciliazione. L'assistenza ai non autosufficienti*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2010, n. 3
- S. Gulandi, *Analisi giuslavoristica della riforma in materia di politiche in favore delle persone anziane non autosufficienti*, in AA.VV., *Dinamiche demografiche e mercato del lavoro: la prospettiva giuridica*, 2025, pp. 211-245
- A. Hunt, F. Machingura, *A good gig? The rise of on-demand domestic work*, ODI Development Progress Working Paper, 2016, n. 7
- G.L. Maatman Jr., S.C. Dwyer, B. Sakata, E.A. Lenz, *Online Health Care Job Platforms – Worker Misclassification Risks*, ASA Issue Paper, 2022
- A. Manoudi, T. Weber, D. Scott, J. Hawley Woodall, *An analysis of Personal and Household Services to support work life balance for working parents and carers. Synthesis Report*, ECE Thematic Review, 2018
- M. Marocco, *Diradando la nebbia. Prospettive di regolamentazione del lavoro intermediato dalle piattaforme digitali*, Working Paper ADAPT, 2018, n. 6
- T. Müller, *She works hard for the money: tackling low pay in sectors dominated by women – evidence from health and social care*, ETUI Working Paper, 2019

- G. Natali, *Accreditamento istituzionale e servizi di long-term care per la non autosufficienza*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2014, n. 2
- OECD (2025), *Verso un'integrazione strutturata e sistemica delle cure domiciliari per non autosufficienti in Italia*, OECD, Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d2c8dfe5-it>
- I. Pais, *Il web sommerso dei lavoratori domestici*, in *www.vita.it*, 11 dicembre 2019
- S. Pasquinelli, G. Rusmini, *Badanti: la nuova generazione. Caratteristiche e tendenze del lavoro privato di cura*, Istituto per la Ricerca Sociale, 2008
- S. Pasquinelli, *Qualificare il lavoro privato di cura*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2011
- S. Pasquinelli, M. Sala, *Assistenti familiari e lavoro somministrato. L'esperienza di Cooperjob*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2013, n. 7
- R. Rizza, M. Sansavini, *Donne e lavoro: rappresentazioni del femminile e conseguenze in termini di politiche di «work-life balance»*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2010, n. 1, pp. 5-27
- G. Rusmini, S. Pasquinelli, *Badanti e lavoro di cura: realtà e direzioni emergenti*, in S. Pasquinelli (a cura di), *Primo Rapporto sul lavoro di cura in Lombardia. Gli anziani non autosufficienti*, Maggioli, 2015
- C. Saraceno, *Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione*, in *SM*, 2009, n. 1 (a)
- C. Saraceno, *L'assistenza senza il Welfare*, in *il Mulino*, 2009 (b)
- R. Sarti, *Servizio domestico, migrazioni e identità di genere in Italia: uno sguardo storico*, relazione presentata al

seminario tenutosi il 6 giugno 2004 a Torino *The global chain of care*, consultabile online

M. Tiraboschi, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019

II.
L'ESPERIENZA DELLA
COMMISSIONE DEAL

1.

L'EMERSIONE DEL LAVORO DI CURA NELLA PRASSI DELLA CERTIFICAZIONE

Nel dibattito giuslavoristico italiano il lavoro di cura è stato a lungo percepito come un settore marginale, difficilmente riconducibile alle categorie tradizionali del mercato del lavoro. In realtà si tratta oggi di uno dei segmenti più rilevanti e dinamici dei mercati del lavoro contemporanei, caratterizzato da una domanda strutturalmente crescente e da un'offerta spesso collocata ai margini delle tutele giuridiche e previdenziali. Le trasformazioni demografiche, l'invecchiamento della popolazione e la crescente partecipazione femminile al mercato del lavoro hanno infatti determinato negli ultimi decenni un'espansione costante dei bisogni di assistenza domiciliare. A questa crescita della domanda non ha tuttavia corrisposto, almeno nel contesto italiano, una piena istituzionalizzazione del settore. Al contrario, il lavoro di cura continua a essere caratterizzato da una diffusione significativa di rapporti informali o irregolari: secondo alcune stime recenti, nel solo lavoro domestico si contano centinaia di migliaia di lavoratrici e lavoratori non regolarizzati, in larga parte donne e spesso di origine straniera. In questo contesto, la certificazione dei contratti di lavoro si è progressivamente affermata come uno degli strumenti più rilevanti per favorire percorsi di regolarizzazione e di qualificazione giuridica dei rapporti di lavoro attivati nell'ambito dei servizi di assistenza alla persona. L'esperienza maturata presso la Commissione di certificazione del Centro Studi DEAL dell'Università di Modena e Reggio Emilia offre, da questo punto di vista, un osservatorio privilegiato per comprendere le trasformazioni di questo settore nel corso degli ultimi venti anni.

La certificazione nasce originariamente come strumento volto a garantire certezza giuridica nella qualificazione dei rapporti di lavoro e a prevenire il contenzioso derivante da un utilizzo improprio delle diverse tipologie contrattuali previste dall'ordinamento. Nel tempo, tuttavia, l'istituto ha assunto anche una funzione più ampia, divenendo un punto di raccordo tra autonomia negoziale delle parti, esigenze organizzative dei soggetti che operano nel settore e tutela dei lavoratori coinvolti. Proprio nel lavoro di cura questa funzione emerge con particolare evidenza. Il settore presenta infatti caratteristiche peculiari che lo distinguono dai contesti tradizionali di applicazione del diritto del lavoro: relazioni di lavoro spesso frammentate, elevata personalizzazione della prestazione, forte incidenza dei costi sulle decisioni delle famiglie e un ruolo crescente svolto da cooperative sociali e reti organizzative territoriali. Alla luce di queste peculiarità, il lavoro di cura può essere considerato un vero e proprio laboratorio di sperimentazione per l'istituto della certificazione, non solo perché rappresenta uno dei contesti nei quali lo strumento ha trovato maggiore applicazione, ma anche perché consente di osservare come la certificazione possa contribuire alla costruzione di forme di regolazione giuridica in mercati del lavoro caratterizzati da elevati livelli di informalità. Non è un caso che proprio in questo ambito si collochino alcune delle prime sperimentazioni che hanno preceduto l'introduzione legislativa dell'istituto. Già alla fine degli anni Novanta, nell'ambito delle attività promosse dal Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia, erano state infatti avviate iniziative volte alla certificazione volontaria dei rapporti di collaborazione instaurati con operatori familiari impegnati nell'assistenza alla persona disabile o alla famiglia. Tali esperienze erano finalizzate a garantire, nelle fasi di incontro tra domanda

e offerta di lavoro in un settore caratterizzato da un ampio ricorso al lavoro irregolare, la conformità dei rapporti di lavoro alla disciplina legale e contrattuale vigente. Queste sperimentazioni hanno poi trovato un primo sviluppo operativo all'interno di progetti territoriali promossi con il coinvolgimento di enti locali, fondazioni e organizzazioni della rappresentanza sociale, nei quali la certificazione non operava soltanto come strumento giuridico, ma anche come meccanismo di regolazione del mercato locale dei servizi di assistenza domiciliare. In particolare, nel quadro del c.d. *Patto locale per la città di Modena* e del progetto Serdom finanziato dalla Comunità europea, la certificazione dei contratti di lavoro veniva utilizzata insieme alla certificazione delle competenze professionali degli operatori come condizione di accesso a determinati servizi o benefici economici destinati alle famiglie. Questa impostazione rifletteva una consapevolezza che si è progressivamente consolidata nel tempo: il lavoro di cura non può essere regolato efficacemente solo attraverso strumenti tradizionali di diritto del lavoro, ma richiede soluzioni organizzative e istituzionali capaci di mettere in relazione le esigenze delle famiglie, le condizioni economiche del settore e le tutele dei lavoratori. È proprio l'intreccio tra fragilità del mercato, bisogno di professionalizzazione dei servizi e necessità di modelli organizzativi replicabili a fare del lavoro di cura un terreno privilegiato di sviluppo della certificazione. In questa prospettiva, è allora utile ricostruire, sulla base dei dati raccolti dalla Commissione DEAL nel periodo 2005-2025, l'evoluzione dell'attività di certificazione nel settore del lavoro di cura, mettendo in luce le principali dinamiche quantitative e qualitative che hanno caratterizzato questo segmento nel corso degli ultimi venti anni.

2.
**VENTI ANNI DI CERTIFICAZIONE
NEL LAVORO DI CURA:
EVOLUZIONE QUANTITATIVA
E TRASFORMAZIONI ORGANIZZATIVE**

Nel solco tracciato dalla legge Biagi del 2003, con decreto direttoriale del 22 febbraio 2005 di iscrizione all'Albo delle commissioni di certificazione universitarie, prende ufficialmente avvio l'attività di certificazione presso il Centro Studi Internazionali e Comparati – oggi Centro Studi DEAL (Diritto, Economia, Ambiente, Lavoro) – fondato nel 1992 dal professor Marco Biagi e diretto, dal 2002 fino ad oggi, dal professor Michele Tiraboschi. L'istituzione della Commissione di certificazione modenese rappresenta una tappa significativa nel processo di attuazione dell'istituto introdotto dal decreto legislativo n. 276/2003, configurandosi come la prima esperienza universitaria autorizzata allo svolgimento di tali attività nel sistema italiano.

A venti anni dall'avvio di questa esperienza è possibile tracciare un primo bilancio empirico dell'attività svolta, basato sui dati raccolti dalla Commissione nel corso del periodo 2005-2025. I numeri restituiscono la dimensione quantitativa e qualitativa di un fenomeno che, inizialmente circoscritto e sperimentale, ha progressivamente assunto una rilevanza crescente nella prassi delle relazioni di lavoro. Nel complesso, nel ventennio considerato, la Commissione DEAL ha ricevuto oltre 25.500 istanze di certificazione, relative a diverse tipologie contrattuali e provenienti da una pluralità di settori produttivi (si veda [*Università e certificazione dei contratti di lavoro. Istruzioni per l'uso e bilancio di venti anni di esperienza. Volume I*](#)). Si tratta di un dato particolarmente significativo, non solo in termini assoluti, ma anche se letto alla luce del

progressivo ampliamento delle sedi abilitate alla certificazione nel corso degli anni e della crescente diffusione dell'istituto nella prassi.

All'interno di questo quadro generale, il lavoro di cura – e in particolare le forme di collaborazione coordinate e continuative utilizzate nell'ambito dell'assistenza domiciliare alla persona – rappresenta uno dei segmenti più interessanti da osservare, sia sotto il profilo quantitativo sia sotto quello qualitativo e organizzativo. L'analisi della evoluzione storica delle istanze evidenzia infatti come questo ambito sia progressivamente passato da fenomeno marginale e sporadico a componente strutturale dell'attività della Commissione, fino a rappresentare, negli anni più recenti, una quota largamente prevalente delle collaborazioni certificate.

Nel complesso, le istanze di certificazione relative al lavoro di cura rappresentano oltre tremila pratiche, pari a una quota prossima al 15% del totale delle istanze ricevute dalla Commissione nel periodo considerato. Tuttavia, come spesso accade nell'analisi dei fenomeni evolutivi, il dato aggregato rischia di appiattire dinamiche temporali molto differenti. Una lettura più attenta della sequenza storica mostra infatti una traiettoria di sviluppo fortemente disomogenea, che può essere suddivisa in alcune fasi distinte, caratterizzate da diversi livelli di diffusione territoriale, differenti configurazioni organizzative degli operatori e un diverso peso relativo del lavoro di cura nell'ambito complessivo dell'attività di certificazione. È proprio l'osservazione congiunta di questi tre fattori – intensità quantitativa del fenomeno, geografia della sua diffusione e grado di strutturazione organizzativa dei soggetti ricorrenti alla certificazione – che consente di individuare, nel ventennio considerato, quattro fasi evolutive. Tuttavia, prima di entrare nell'analisi delle diverse fasi, è opportuno precisare che

i dati qui considerati si riferiscono alle istanze pervenute alla Commissione DEAL nel periodo 2005-2015 e sono letti, per quanto riguarda il lavoro di cura, con particolare attenzione alle collaborazioni coordinate e continuative attivate nell'ambito dei servizi di assistenza domiciliare alla persona. Naturalmente, i dati della Commissione non restituiscono l'intero mercato del lavoro di cura, ma ne colgono una componente particolarmente significativa: quella che, uscendo dall'informalità o cercando stabilizzazione giuridica, si affida alla certificazione.

1. La fase pionieristica (2005-2015): un fenomeno marginale e territorialmente circoscritto

Il primo decennio di attività della Commissione (2005-2015) può essere definito, sotto molti aspetti, come una fase pionieristica della certificazione nel settore del lavoro di cura. In questo periodo la Commissione riceve complessivamente 16.674 istanze di certificazione, riferite a diverse tipologie contrattuali. All'interno di questo spazio, le pratiche riconducibili al lavoro di cura sono poco più di 180, pari a circa l'1% del totale delle istanze pervenute. Si tratta quindi di una presenza estremamente limitata, che testimonia il carattere ancora embrionale del fenomeno e l'utilizzo solo sporadico dell'istituto della certificazione in questo ambito.

In questa fase iniziale il lavoro di cura certificato non costituisce ancora un segmento strutturato del mercato del lavoro. Piuttosto, esso appare come una nicchia sperimentale, legata all'iniziativa di singoli operatori o di specifiche realtà territoriali che utilizzano la certificazione in modo episodico, spesso con finalità esplorative o legate a particolari progetti organizzativi. In altri termini, l'istituto della certificazione non è ancora

percepito come uno strumento stabilmente integrato nei modelli organizzativi del settore della assistenza domiciliare, ma come una possibilità giuridica utilizzata in circostanze limitate.

Uno degli elementi più evidenti che emerge dall'analisi dei dati riguarda la forte concentrazione territoriale delle istanze. Le prime esperienze di certificazione nel lavoro di cura si collocano quasi esclusivamente in alcune regioni del Centro-Nord, in particolare Lombardia, Emilia-Romagna e Toscana, territori nei quali il settore dei servizi di assistenza domiciliare appare già relativamente più sviluppato e organizzato. Al contrario, la presenza nel Mezzogiorno risulta pressoché assente durante l'intero decennio, segno di un mercato dei servizi di cura ancora fortemente frammentato, caratterizzato da una maggiore informalità e da una minore strutturazione organizzativa.

Un primo momento in cui il fenomeno assume una dimensione statisticamente rilevabile si registra nel biennio 2008-2009. In questo periodo vengono certificate 107 collaborazioni nel lavoro di cura su un totale di 3.798 collaborazioni sottoposte a certificazione. Anche in questo caso emerge con chiarezza una forte concentrazione organizzativa: circa l'85% delle istanze è riconducibile a un unico operatore, che utilizza la certificazione in modo sistematico nell'ambito delle proprie attività di assistenza domiciliare. Dal punto di vista territoriale la quasi totalità delle pratiche si concentra ancora una volta in Lombardia, che assorbe anch'essa circa l'85% delle istanze, mentre il resto del Paese registra soltanto presenze sporadiche in Toscana, Piemonte ed Emilia-Romagna. In questa fase il lavoro di cura certificato appare dunque come un fenomeno fortemente localizzato, dominato da singole esperienze organizzative e privo di una rete territoriale strutturata.

Nel biennio successivo (2010-2011) il fenomeno rimane complessivamente marginale, con 47 istanze di certificazione nel lavoro di cura su 4.533 collaborazioni complessive. Tuttavia, si osserva un primo cambiamento nella struttura interna del settore: scompare infatti la forte concentrazione organizzativa che aveva caratterizzato il periodo precedente e le istanze risultano distribuite tra una pluralità di operatori di dimensioni più ridotte. Rispetto alla distribuzione geografica, la Lombardia continua a rappresentare il principale polo nazionale, ma perde la sua posizione quasi monopolistica. Emergono infatti nuove presenze in Toscana e Liguria, e si affacciano anche alcune realtà operanti nel settore sanitario privato, segnalando una graduale diversificazione del mercato. Nonostante ciò, il fenomeno resta numericamente contenuto e non assume ancora una dimensione sistemica.

Il periodo 2012-2013 rappresenta il punto di minima espansione dell'intera serie storica. In questi due anni si registrano infatti soltanto 7 istanze di certificazione nel lavoro di cura su 2.508 collaborazioni complessive, un dato che evidenzia la persistente marginalità del settore nell'ambito dell'attività della Commissione. Questa contrazione può essere letta anche alla luce del contesto economico e istituzionale del periodo, segnato dagli effetti della crisi economico-finanziaria e da una fase di riduzione della spesa sociale, che incide direttamente sulla domanda di servizi organizzati di assistenza domiciliare. Anche la geografia del fenomeno cambia parzialmente: il baricentro territoriale si sposta verso Veneto e Piemonte, mentre la Lombardia, che aveva dominato la fase precedente, diventa relativamente marginale.

Solo nel biennio 2014-2015 si registra un primo, seppur limitato, segnale di ripresa. In questi anni vengono certificate 23 collaborazioni nel lavoro di cura, tutte

riconducibili a un unico operatore attivo prevalentemente in Valle d'Aosta. Anche in questo caso il fenomeno appare fortemente concentrato sia dal punto di vista organizzativo sia da quello geografico. La certificazione continua dunque a essere utilizzata principalmente da singole realtà locali e non si diffonde ancora come strumento sistematico nel settore dell'assistenza domiciliare.

Nel complesso, l'intero periodo 2005-2015 restituisce l'immagine di un settore ancora agli esordi, caratterizzato da numeri molto ridotti, forte concentrazione territoriale e limitata pluralità di operatori. Il lavoro di cura certificato non costituisce ancora un segmento strutturale del mercato del lavoro, ma piuttosto una nicchia sperimentale utilizzata sporadicamente da alcune organizzazioni, spesso legata a iniziative territoriali circoscritte.

Allo stesso tempo, tuttavia, questo primo decennio rappresenta una fase importante di avvio che darà seguito ad un progressivo consolidamento dell'istituto. Le esperienze maturate in questi anni consentono infatti di sperimentare l'applicazione dell'istituto della certificazione in un settore caratterizzato da forte complessità organizzativa e da una diffusa incertezza nella qualificazione dei rapporti di lavoro. Proprio queste prime sperimentazioni costituiranno il terreno sul quale, a partire dalla metà del secondo decennio degli anni duemila, si svilupperà una crescita molto più ampia e strutturata del fenomeno.

Guardando retrospettivamente a questo periodo, il lavoro di cura certificato appare quindi come un fenomeno nascente, localizzato e non ancora riconoscibile come segmento autonomo del mercato del lavoro.

2. La fase di svolta (2016-2017): emersione del mercato organizzato

Una trasformazione particolarmente significativa si registra a partire dal biennio 2016-2017, che rappresenta un vero e proprio punto di svolta nella storia della certificazione nel lavoro di cura. Dopo un decennio caratterizzato da numeri marginali, forte concentrazione territoriale e presenza sporadica di operatori isolati, in questi anni il settore conosce una crescita improvvisa e di grande intensità, che segna l'ingresso del lavoro di cura certificato in una fase completamente nuova.

I dati mostrano con chiarezza la portata di questo cambiamento. Nel biennio 2016-2017 la Commissione riceve 2.914 istanze complessive di certificazione, delle quali 2.042 riguardano collaborazioni coordinate e continuative. All'interno di questo gruppo, 1.353 collaborazioni sono riconducibili al lavoro di cura, pari a circa il 66% delle co.co.co. certificate nel periodo e a circa il 46,5% dell'intera attività di certificazione del periodo considerato. In termini assoluti e percentuali si tratta di un incremento estremamente significativo rispetto al decennio precedente, nel quale le certificazioni nel settore della assistenza domiciliare rappresentavano quote inferiori all'1% del totale.

Il lavoro di cura diventa quindi, nel giro di pochi anni, il segmento largamente prevalente delle collaborazioni certificate, trasformando profondamente anche la struttura complessiva dell'attività della Commissione. Non si tratta soltanto di un aumento quantitativo delle istanze, ma di un vero e proprio cambio di paradigma organizzativo, che riflette la crescente strutturazione del mercato dell'assistenza domiciliare e la diffusione di modelli imprenditoriali più complessi rispetto alla fase pionieristica precedente.

Questa crescita appare strettamente connessa all'emergere di reti organizzative più strutturate, spesso articolate secondo modelli di coordinamento territoriale o di franchising. A differenza della fase precedente – nella quale le certificazioni derivavano prevalentemente da iniziative di singole cooperative locali – il ricorso alla certificazione in questi anni è promosso da organizzazioni che operano attraverso una pluralità di centri territoriali coordinati, accomunati da modelli contrattuali e organizzativi omogenei. In questo contesto la certificazione assume una funzione nuova: non è più utilizzata soltanto per qualificare singoli rapporti di lavoro, ma diventa uno strumento di regolazione preventiva e di standardizzazione contrattuale, funzionale alla gestione di reti territoriali sempre più estese.

Parallelamente si registra anche una significativa espansione geografica del fenomeno. Se nel decennio precedente il lavoro di cura certificato era rimasto confinato in poche esperienze regionali – prevalentemente in Lombardia e in alcune aree del Nord – nel biennio 2016-2017 le istanze provengono da oltre trenta committenti distribuiti in numerose regioni italiane. Il baricentro del fenomeno continua a collocarsi nel Centro-Nord, ma con una distribuzione territoriale molto più ampia rispetto al passato. In particolare emergono come principali poli regionali Emilia-Romagna, Toscana, Veneto e Trentino-Alto Adige, territori nei quali si sviluppano alcune delle reti organizzative più strutturate nel settore dell'assistenza domiciliare.

Questa nuova geografia della certificazione riflette anche la crescente diffusione dei servizi di domiciliarità organizzata, che in questi anni conoscono una significativa espansione, sostenuta dall'invecchiamento della popolazione, dalla crescente domanda di assistenza domiciliare e dalla progressiva professionalizzazione del

settore. In tale contesto la certificazione viene utilizzata dalle organizzazioni non soltanto come strumento di tutela giuridica dei rapporti di collaborazione, ma anche come meccanismo di governance dei modelli organizzativi, capace di garantire uniformità contrattuale tra i diversi centri territoriali e di prevenire contenziosi legati alla qualificazione dei rapporti di lavoro.

Dal punto di vista evolutivo, il periodo di riferimento segna quindi l'ingresso del lavoro di cura nella fase di "industrializzazione" del settore della certificazione. Il fenomeno supera definitivamente la dimensione sperimentale e locale che aveva caratterizzato il primo decennio di attività della Commissione e assume una dimensione sovragionale e organizzativamente strutturata. Il lavoro di cura certificato non è più il risultato di iniziative isolate, ma diventa una componente stabile e riconoscibile del sistema della certificazione, sostenuta da reti territoriali articolate e da modelli contrattuali replicabili su scala nazionale.

Questo passaggio segna anche un'evoluzione significativa nella funzione stessa dell'istituto della certificazione. Nel contesto del lavoro di cura essa si configura progressivamente non solo come uno strumento di qualificazione giuridica dei rapporti di collaborazione, ma anche come un dispositivo di regolazione organizzativa del mercato della assistenza domiciliare, utilizzato dalle reti di assistenza per costruire modelli contrattuali standardizzati e per garantire una maggiore certezza giuridica in un settore caratterizzato da una forte espansione della domanda di servizi.

Nel complesso, il biennio 2016-2017 può dunque essere letto come il momento nel quale il lavoro di cura passa da fenomeno emergente a segmento strutturale della certificazione, inaugurando una fase di sviluppo che nei

successivi anni porterà alla piena maturità del settore e alla sua progressiva affermazione come uno degli ambiti principali dell'attività della Commissione.

3. La fase di consolidamento (2018-2021): reti, standardizzazione e diffusione territoriale

Negli anni successivi al salto strutturale del biennio 2016-2017 il fenomeno entra in una fase di progressivo consolidamento organizzativo e istituzionale. Il lavoro di cura non rappresenta più una componente emergente o episodica dell'attività della Commissione, ma diventa progressivamente uno dei principali ambiti nei quali si sperimentano modelli organizzativi e contrattuali legati all'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative certificate.

I dati mostrano con chiarezza questa evoluzione. Nel 2018 le istanze di certificazione nel lavoro di cura sono 226 su 382 collaborazioni coordinate e continuative, a fronte di 455 istanze complessive di certificazione. In termini percentuali il settore rappresenta circa il 59% delle co.co.co. certificate e quasi il 50% dell'intera attività certificatoria dell'anno. Si tratta di una quota molto elevata se confrontata con il periodo precedente, e soprattutto indica che il lavoro di cura si colloca ormai stabilmente tra i principali ambiti di applicazione della certificazione dei rapporti di collaborazione. Dal punto di vista organizzativo emerge con maggiore evidenza la presenza di modelli di rete strutturati, nei quali diversi centri territoriali operano secondo schemi contrattuali e organizzativi omogenei. In particolare si afferma la rete PrivatAssistenza, che compare con almeno sei centri territoriali attivi e rappresenta una delle principali novità della fase di consolidamento del settore.

Parallelamente si osserva una stabilizzazione della geografia del fenomeno. Le certificazioni continuano a concentrarsi prevalentemente nel Centro-Nord, con un asse territoriale che coinvolge in particolare Emilia-Romagna, Toscana, Lombardia e Veneto. In queste regioni si sviluppa una vera e propria infrastruttura organizzativa della assistenza domiciliare, caratterizzata dalla presenza di centri locali coordinati da reti nazionali e da modelli di servizio replicabili. Il Mezzogiorno resta invece marginale in questa fase, segno di una diffusione ancora incompleta del modello organizzativo e di una domanda di servizi domiciliari meno strutturata rispetto alle regioni settentrionali.

Nel 2019 il numero assoluto delle certificazioni nel lavoro di cura cresce ulteriormente, raggiungendo 244 istanze su 645 collaborazioni certificate, su 1.908 istanze complessive di certificazione. In termini percentuali il peso del settore rispetto alle sole co.co.co. scende al 38%, ma ciò non riflette una riduzione del fenomeno. Al contrario, l'aumento delle istanze complessive di certificazione comporta un ampliamento del denominatore statistico, mentre il numero assoluto dei contratti di cura continua ad aumentare. Ancora più significativo è il dato relativo alla diffusione territoriale. In questi anni la rete organizzativa della assistenza domiciliare certificata si espande progressivamente anche oltre il tradizionale asse centro-settentrionale. Oltre alle regioni storicamente più attive entrano infatti nella mappa della certificazione anche Campania, Abruzzo e Sardegna, mentre Roma emerge come uno dei principali poli territoriali della rete di assistenza domiciliare. Questo passaggio segna un momento importante nella storia dell'istituto: il lavoro di cura certificato non è più il risultato di iniziative locali isolate, ma assume

progressivamente la configurazione di una rete nazionale di servizi territoriali.

L'anno 2020, segnato dalla pandemia da Covid-19, rappresenta un banco di prova significativo per la solidità del modello organizzativo sviluppato negli anni precedenti. Nonostante il contesto di forte contrazione delle attività economiche e la generalizzata incertezza del mercato del lavoro, l'attività di certificazione nel settore mostra una notevole capacità di resilienza. Le certificazioni nel lavoro di cura sono 166 su 271 collaborazioni coordinate e continuative, pari a circa il 61% delle co.co.co. certificate, e rappresentano circa il 35,8% dell'intera attività certificatoria della Commissione. Il dato evidenzia come il settore non solo mantenga livelli quantitativi elevati, ma diventi in qualche misura anticiclico, sostenuto dall'aumento della domanda di assistenza domiciliare e dal ruolo centrale assunto dai servizi di cura durante la crisi sanitaria. Dal punto di vista territoriale la rete mostra ormai una capillarità consolidata, con una presenza diffusa in numerose regioni del Centro-Nord e con segnali di stabilizzazione anche nel Mezzogiorno, in particolare in Campania.

Il 2021 segna invece una fase di contrazione selettiva e di ricomposizione organizzativa. Le certificazioni nel lavoro di cura scendono a 96 su 221 collaborazioni coordinate e continuative, su 410 istanze complessive di certificazione. In termini percentuali il settore rappresenta comunque circa il 43% delle co.co.co. certificate e il 23,4% del totale delle istanze, mantenendo quindi una presenza significativa all'interno dell'attività della Commissione. La riduzione dei volumi non appare tuttavia come un segnale di arretramento strutturale del fenomeno. Al contrario, i dati suggeriscono una ricomposizione del mercato attorno a pochi operatori professionali e a poli territoriali più definiti. In questa fase la

Lombardia torna infatti a essere il principale baricentro del lavoro di cura certificato, concentrando oltre il 49% delle istanze nazionali, mentre molte regioni che avevano mostrato una presenza sporadica negli anni precedenti registrano una riduzione delle attività.

Questa dinamica evidenzia come, nel passaggio dalla fase espansiva a quella di consolidamento, il settore tenda progressivamente a strutturarsi attorno a modelli organizzativi più stabili, riducendo il numero di operatori occasionali e rafforzando la presenza delle reti più organizzate.

Nel complesso, il quadriennio 2018-2021 rappresenta dunque una fase cruciale nell'evoluzione dell'istituto. È in questi anni che il lavoro di cura oggetto di certificazione passa definitivamente da una dimensione di crescita quantitativa a una dimensione di maturazione organizzativa e istituzionale. Il settore non è più caratterizzato da iniziative episodiche o da cooperative locali isolate, ma da reti territoriali strutturate, capaci di operare su scala nazionale attraverso modelli contrattuali standardizzati e replicabili.

Parallelamente si rafforza anche la funzione della certificazione come strumento di regolazione preventiva dei rapporti di lavoro. Molte delle organizzazioni che operano nel settore ricorrono infatti alla certificazione non soltanto per qualificare singoli rapporti di collaborazione, ma per costruire architetture contrattuali omogenee, applicabili a una pluralità di centri territoriali e integrate nei modelli organizzativi delle reti di assistenza domiciliare. In questo senso la certificazione non svolge soltanto una funzione di qualificazione giuridica del rapporto, ma diventa anche uno strumento di governance organizzativa, utilizzato per garantire uniformità contrattuale, certezza interpretativa e prevenzione del

contenzioso in un settore caratterizzato da una forte espansione della domanda di servizi e da modelli operativi sempre più articolati.

4. La fase di maturità (2022-2025): centralità del settore e consolidamento del modello

Il quadriennio più recente rappresenta la fase di consolidamento definitivo del lavoro di cura all'interno delle attività della Commissione. Se nel periodo precedente si era assistito alla nascita e alla diffusione delle prime reti nazionali di assistenza domiciliare, dal 2022 in avanti il settore appare ormai stabilmente strutturato, caratterizzato da volumi elevati, da una presenza territoriale ampia e da modelli organizzativi replicabili su scala nazionale.

Nel 2022 si osserva innanzitutto una nuova fase espansiva dopo la contrazione registrata nel 2021. Le istanze di certificazione nel lavoro di cura raggiungono 198 contratti, a fronte di 375 collaborazioni coordinate e continuative complessivamente presentate alla Commissione e 547 istanze totali. In termini percentuali il lavoro di cura rappresenta oltre il 50% delle co.co.co. certificate e il 36,2% del totale delle certificazioni dell'anno, segnalando il ritorno del settore su livelli di incidenza molto elevati. Ciò che appare particolarmente significativo non è tuttavia soltanto la dimensione quantitativa, ma soprattutto la ricomposizione geografica del fenomeno. Per la prima volta dall'inizio della serie storica, il Veneto si colloca al primo posto per numero di istanze, seguito da Piemonte, Emilia-Romagna e Lombardia, segnando uno spostamento dell'asse territoriale della certificazione dei contratti di collaborazione per attività socio-assistenziali verso l'area Nord-orientale del Paese. Allo stesso tempo il Mezzogiorno mostra

segnali di consolidamento: oltre alla presenza ormai stabile della Campania compaiono anche Abruzzo e, per la prima volta con numeri apprezzabili, la Puglia. Dal punto di vista organizzativo il dato più rilevante è la presenza di una pluralità di operatori, con una lieve diversificazione del mercato rispetto agli anni precedenti, nei quali la certificazione era stata trainata prevalentemente da pochi soggetti di grandi dimensioni.

Il 2023 segna un ulteriore salto qualitativo. Le collaborazioni di cura sottoposte a certificazione raggiungono 226 contratti su 323 co.co.co. complessive, a fronte di 595 istanze totali di certificazione. In termini percentuali il lavoro di cura rappresenta il 70% delle collaborazioni coordinate e continuative certificate, il valore più elevato dell'intero ventennio, e circa il 38% dell'intera attività certificatoria della Commissione. Si tratta di un dato particolarmente significativo perché indica come il lavoro di cura non costituisca più soltanto uno dei settori della certificazione, ma sia ormai la componente dominante nell'ambito delle collaborazioni certificate. Parallelamente si osserva un'evidente estensione territoriale del fenomeno. Il baricentro rimane nel Nord Italia, con Lombardia, Veneto, Emilia-Romagna e Piemonte come principali poli regionali, ma il lavoro di cura certificato mostra una presenza ormai stabile anche nel Centro e nel Sud del Paese. In particolare Puglia e Sardegna emergono come nuovi territori dinamici, mentre la rete di assistenza domiciliare riconducibile ai principali operatori nazionali raggiunge una capillarità senza precedenti, con centri attivi in almeno dodici regioni. Questo dato rappresenta un indicatore importante della trasformazione organizzativa del settore: il lavoro di cura certificato non è più la somma di iniziative locali, ma una rete articolata di servizi territoriali

coordinati, capace di coprire gran parte del territorio nazionale.

Nel 2024 il settore mantiene livelli molto elevati, pur mostrando una fase di stabilizzazione. Le certificazioni nel lavoro di cura sono 192 su 381 co.co.co. certificate, su 791 istanze complessive, pari a oltre il 50% delle collaborazioni e a circa il 24,3% dell'intera attività certificatoria. Se dal punto di vista percentuale si osserva una lieve riduzione rispetto al picco dell'anno precedente, il dato conferma comunque la centralità strutturale del settore. La geografia dell'assistenza domiciliare certificata evidenzia inoltre una crescente concentrazione territoriale. La Lombardia torna infatti a svolgere un ruolo dominante, con circa il 38% delle istanze nazionali, consolidando la propria posizione di principale polo geografico nel lavoro di cura sottoposto a certificazione. Al tempo stesso si rafforzano alcuni territori già storicamente rilevanti, come Toscana ed Emilia-Romagna, mentre altre regioni mantengono una presenza significativa ma meno intensa. Il 2024 appare dunque come un anno di razionalizzazione organizzativa, nel quale le reti nazionali consolidano la propria struttura territoriale e si stabiliscono poli regionali più forti e riconoscibili.

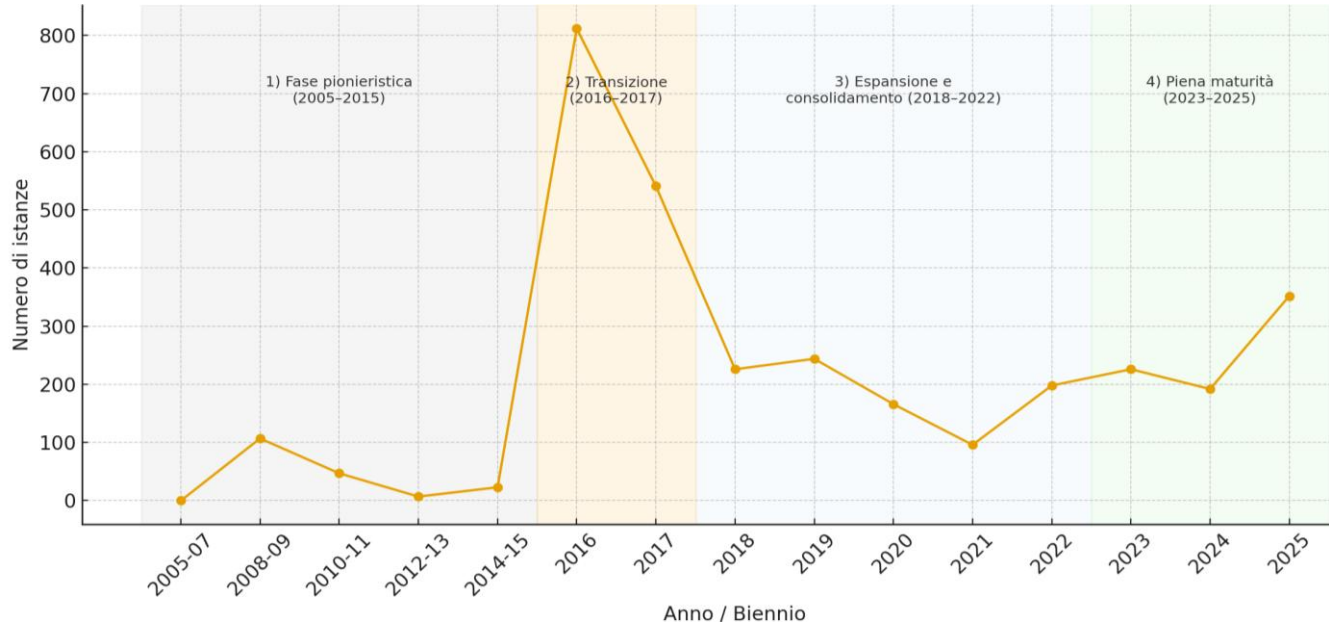
Il 2025 rappresenta infine il punto più alto dell'intera serie storica, sia in termini assoluti sia in termini percentuali rispetto alle collaborazioni certificate. Al 2 dicembre 2025 le istanze di lavoro di cura raggiungono 352 contratti su 469 co.co.co., a fronte di 815 istanze complessive. In percentuale ciò significa che il settore rappresenta circa il 75% delle collaborazioni certificate e il 43,2% dell'intera attività della Commissione. Mai prima d'ora il lavoro di cura aveva raggiunto una quota così elevata all'interno della certificazione delle collaborazioni. Anche sotto il profilo territoriale il dato è

particolarmente significativo. La Lombardia registra il proprio massimo storico, con quasi la metà delle istanze nazionali, confermandosi come il principale polo che certifica i contratti di collaborazione del settore socio-assistenziale. Il Lazio, grazie soprattutto alla crescita delle sedi romane delle reti di assistenza domiciliare, emerge come secondo polo territoriale nazionale, mentre Toscana ed Emilia-Romagna continuano a svolgere un ruolo di primo piano nel sistema. Il Sud Italia prosegue il proprio percorso di crescita, pur mantenendo dinamiche ancora disomogenee e fortemente concentrate in alcune regioni.

Nel complesso, il periodo 2022-2025 mostra con grande chiarezza il passaggio definitivo da una fase di espansione a una fase di maturità organizzativa del settore. Se nei primi anni della certificazione il lavoro di cura appariva come un fenomeno episodico, legato all'iniziativa di singole cooperative locali e concentrato in poche regioni del Nord, negli ultimi anni esso assume invece le caratteristiche di un vero e proprio sistema di rete. Le certificazioni non derivano più da iniziative isolate, ma da modelli organizzativi replicabili su scala nazionale, basati su una pluralità di centri territoriali coordinati e su una presenza diffusa in gran parte del Paese.

La trasformazione che emerge dai dati è dunque duplice. Da un lato il lavoro di cura diventa uno dei principali ambiti di applicazione della certificazione dei contratti di collaborazione, fino a rappresentare negli ultimi anni la componente largamente maggioritaria delle co.co.co. esaminate dalla Commissione. Dall'altro lato il settore mostra una crescente strutturazione organizzativa, caratterizzata dalla presenza di reti nazionali, da poli territoriali consolidati e da una progressiva estensione geografica che coinvolge, seppure con intensità diverse, gran parte delle regioni italiane.

In questa prospettiva il lavoro di cura sottoposto a certificazione non può più essere letto come una semplice nicchia del mercato del lavoro, ma piuttosto come uno dei laboratori più interessanti di evoluzione delle forme organizzative dell'assistenza domiciliare, nel quale modelli di servizio, reti territoriali e strumenti di regolazione giuridica dei rapporti di lavoro tendono progressivamente a integrarsi (si veda grafico 1).

Grafico 1. Evoluzione delle istanze di lavoro di cura (2005-2025)

3.
**LA CERTIFICAZIONE
COME STRUMENTO DI REGOLAZIONE
NEI MERCATI DEL LAVORO
IN VIA DI ISTITUZIONALIZZAZIONE**

Alla luce di questa evoluzione, i dati non descrivono soltanto la crescita di un settore, ma restituiscono anche una trasformazione nel modo stesso di operare della certificazione. Nel lavoro di cura, infatti, essa appare progressivamente come strumento di emersione di rapporti altrimenti destinati a restare nell'area dell'informalità, come tecnica di uniformazione e stabilizzazione di modelli contrattuali utilizzati su scala territoriale ampia e, più in generale, come meccanismo di raccordo tra il rapporto individuale di lavoro e l'organizzazione di un mercato di servizi in via di strutturazione. Sotto questo profilo, l'esperienza del lavoro di cura conferma con particolare evidenza che la certificazione esprime la propria utilità più significativa non tanto (e non solo) nei contesti produttivi tradizionali, già fortemente istituzionalizzati, quanto in quei segmenti nei quali il diritto del lavoro è chiamato a misurarsi con modelli organizzativi nuovi, con assetti contrattuali instabili e con mercati ancora in via di consolidamento. Nel complesso, la traiettoria descritta dai dati restituisce un'immagine molto nitida dell'evoluzione del lavoro di cura nella prassi della certificazione. Il primo elemento che colpisce è il mutamento del peso relativo del settore all'interno dell'attività complessiva della Commissione. Per oltre un decennio il lavoro di cura resta una componente minima, con numeri che oscillano tra la sostanziale irrilevanza statistica e presenze del tutto episodiche; a partire dal 2016 esso diventa invece uno dei principali motori della certificazione delle collaborazioni coordinate e

continuative, fino a rappresentare, negli anni più recenti, una quota largamente maggioritaria di esse. Il passaggio da valori inferiori all'1% nel primo periodo a percentuali che superano il 50% dal 2018 in avanti, fino ai picchi del 70% nel 2023 e del 75% nel 2025, segnala non soltanto una crescita quantitativa, ma una vera e propria riconfigurazione interna dell'istituto.

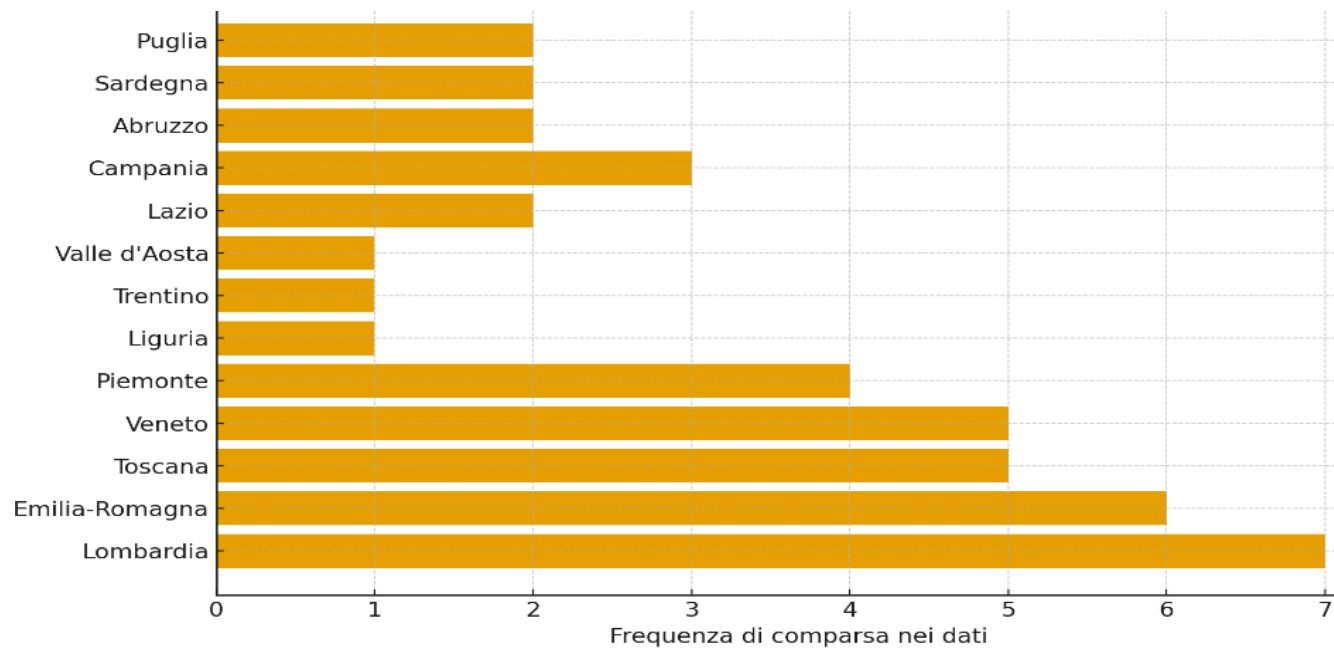
Un secondo elemento di particolare rilievo riguarda la geografia del fenomeno. Nel primo decennio il lavoro di cura certificato appare fortemente concentrato in pochi territori del Centro-Nord e spesso addirittura in singole regioni o in singoli committenti, secondo una logica ancora locale, intermittente e priva di una reale continuità. Negli anni successivi, invece, il fenomeno acquista progressivamente una dimensione sovraregionale e poi nazionale. Il baricentro resta stabilmente collocato nel Centro-Nord – con il ruolo centrale, a fasi alterne, di Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Veneto e Piemonte – ma nel tempo si affermano anche nuclei significativi nel Centro e nel Mezzogiorno, dapprima sporadici e poi più strutturati. L'ingresso di regioni come Campania, Abruzzo, Sardegna, e più tardi Puglia e Lazio, mostra che i contratti di collaborazione certificati per attività socio-assistenziale non è più il prodotto di esperienze territoriali isolate, ma tende a organizzarsi come mercato dei servizi diffuso, pur con intensità e velocità diverse a seconda dei contesti regionali.

Proprio il dato territoriale consente, peraltro, una ulteriore riflessione. L'espansione del lavoro di cura certificato non è uniforme, ma segue una logica di addensamento attorno a poli forti. Questo significa che la crescita del settore non dipende solo dall'aumento della domanda di assistenza domiciliare, che pure è un fattore strutturale decisivo, ma anche dalla presenza di operatori capaci di organizzare territorialmente l'offerta,

standardizzare i rapporti contrattuali e utilizzare la certificazione come strumento di governo delle proprie reti. Da questo punto di vista, i dati sembrano mostrare che la certificazione tende a radicarsi non tanto dove il bisogno di cura è genericamente più elevato, quanto dove esso incontra soggetti organizzati, capaci di trasformare una domanda diffusa e frammentata in un modello di servizio riconoscibile e giuridicamente strutturato (si veda grafico 1).

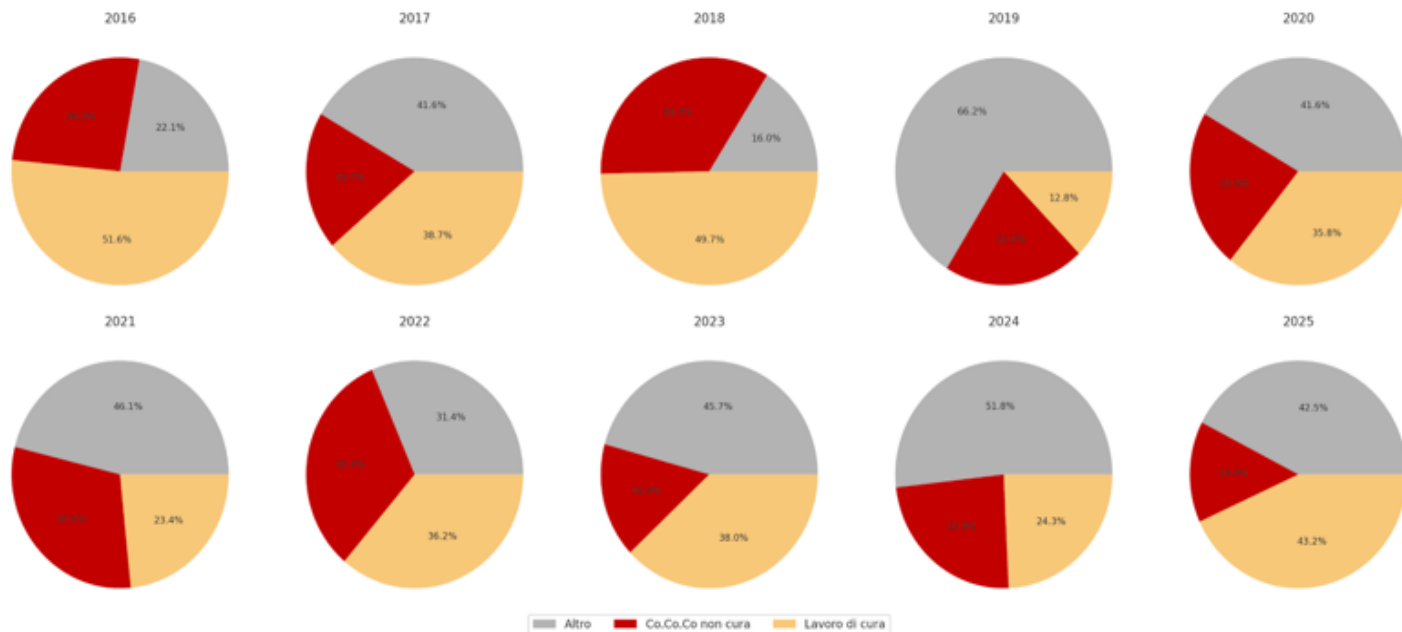
Il terzo profilo, forse il più interessante sul piano sistematico, riguarda appunto la trasformazione della funzione della certificazione. Nei primi anni essa appare soprattutto come uno strumento utilizzato in modo episodico, quasi sperimentale, per accompagnare alcune singole iniziative contrattuali in un settore segnato da forte informalità. Col passare del tempo, e in modo sempre più evidente dalla metà del secondo decennio degli anni duemila, la certificazione diventa invece una componente interna dei modelli organizzativi di impresa e di rete. La dinamica descritta trova una conferma particolarmente evidente nell'analisi della distribuzione percentuale delle tipologie di istanze presentate alla Commissione negli ultimi dieci anni (2016-2025), dove l'incidenza delle collaborazioni nel lavoro di cura risulta progressivamente più rilevante rispetto sia alle co.co.co. non riconducibili all'attività di assistenza domiciliare sia alle altre forme contrattuali sottoposte a certificazione (si veda grafico 2).

Essa non serve più soltanto a qualificare il singolo rapporto di collaborazione, ma viene utilizzata per costruire architetture contrattuali omogenee, replicabili su più territori e funzionali al coordinamento di una pluralità di centri e operatori.

Grafico 1. Distribuzione della presenza territoriale (2005-2025)

In questo senso, il lavoro di cura mostra con particolare chiarezza come l'istituto possa evolvere da semplice tecnica di qualificazione giuridica a strumento di regolazione organizzativa del mercato del lavoro. Si tratta di un passaggio non secondario, perché conferma una delle intuizioni più feconde sottese all'istituto della certificazione: quella di poter operare come punto di raccordo tra contratto individuale e mercato del lavoro. Nel settore della assistenza domiciliare questa funzione emerge in modo quasi paradigmatico. La certificazione interviene infatti in un ambito nel quale la tradizionale alternativa tra subordinazione e autonomia si misura con relazioni di lavoro spesso fortemente personalizzate, disperse sul territorio, economicamente fragili e organizzativamente intermedie rispetto ai modelli classici dell'impresa industriale. In tale contesto, la Commissione non si limita a "ratificare" forme contrattuali, ma contribuisce a dare ordine e intelligibilità giuridica a un segmento del mercato del lavoro che, senza strumenti di questo tipo, rischierebbe di restare confinato nell'informalità o in un contenzioso permanente sulla qualificazione dei rapporti.

I dati del ventennio consentono dunque di avanzare una considerazione conclusiva di carattere più generale. L'evoluzione del lavoro di cura nella prassi della Commissione DEAL mostra come la certificazione trovi la sua utilità maggiore proprio nei settori nei quali il diritto del lavoro incontra mercati non ancora pienamente istituzionalizzati, o comunque attraversati da profonde trasformazioni organizzative.

Grafico 2. Tipologie-istanze di certificazione ultimi dieci anni (2016-2025) – %

Non è probabilmente un caso che proprio il lavoro di cura – segmento a lungo rimasto ai margini del diritto del lavoro “classico” – sia divenuto uno dei principali terreni di consolidamento dell’istituto. In questa prospettiva, la storia che emerge dai dati non racconta soltanto la crescita di un settore, ma anche il progressivo adattamento della certificazione alle nuove forme dell’organizzazione del lavoro e dei servizi.

III.
ALLEGATI

1.

NORMATIVA RAGIONATA

I. Lavoro dipendente

Il rapporto di lavoro che si instaura direttamente tra la persona che necessita di assistenza (o i suoi familiari) e l'assistente domiciliare è regolato dalla disciplina speciale del lavoro domestico prevista dal Codice civile (**articoli da 2240 a 2246 c.c.**), che si occupa del periodo di prova (articolo 2241 c.c.), di vitto, alloggio e assistenza (articolo 2242 c.c.), del periodo di riposo del lavoratore domestico (articolo 2243 c.c.), del recesso dal rapporto di lavoro (articolo 2244 c.c.), dell'indennità di anzianità dovuta al lavoratore domestico in caso di cessazione del contratto (articolo 2245 c.c.), del certificato di lavoro rilasciato dal datore di lavoro al lavoratore domestico alla cessazione del rapporto di lavoro (articolo 2246 c.c.). Quando il rapporto di lavoro ha una durata pari o superiore alle 4 ore giornaliere, dette disposizioni sono integrate, oltre che dalle previsioni della contrattazione collettiva, dalla disciplina contenuta all'interno della **legge 2 aprile 1958, n. 339** (*Per la tutela del rapporto di lavoro domestico*).

II. Incentivi economici

Al fine di agevolare l'emersione del lavoro nero tramite tale tipologia contrattuale, il legislatore ha recentemente previsto una decontribuzione nel caso dell'instaurazione di un rapporto di lavoro domestico (entro il 31 dicembre 2025) alle condizioni di cui all'articolo **articolo 29, commi 15, 16, 17, 18 del decreto-legge 2**

marzo 2024, n. 19 (*Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)*).

III. Intermediazione

Il rapporto di lavoro domestico può essere intermediato dalle agenzie di somministrazione autorizzate ai sensi del decreto legislativo n. 276/2003. La somministrazione di lavoro domestico è disciplinata, per quanto compatibile con un rapporto in cui l'utilizzatore non è un'impresa ma una famiglia, dal **capo IV (articoli 30-40) del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81** (*Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*). Tale attività di intermediazione è tal volta svolta dalle cooperative sociali autorizzate con le modalità sopra citate (cfr. § VI)

IV. Lavoro di cura e professionalità

Nel tentativo di favorire la costruzione della professionalità di figure professionali non regolamentate nel settore della assistenza agli anziani, l'**articolo 38 del decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29** (*Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane, in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33*), che si occupa della *Definizione degli standard formativi e formazione del personale addetto all'assistenza e al supporto delle persone anziane non autosufficienti*, prevede che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'istruzione e del merito e il Ministero dell'università e della ricerca, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, adottino linee

guida per la definizione di modalità omogenee per l'attuazione di percorsi formativi. Le Regioni, nell'ambito della propria autonomia, possono fare riferimento a queste linee guida per il raggiungimento di standard formativi uniformi su tutto il territorio nazionale, finalizzati a migliorare, anche attraverso la graduazione in base ai bisogni, e rendere omogenea l'offerta formativa per le professioni di cura, nonché all'acquisizione della qualificazione professionale di assistente familiare.

Con **decreto interministeriale del 19 settembre 2025**, adottato con le modalità di cui sopra, sono state emanate *Linee guida nazionali per la definizione degli standard formativi degli assistenti familiari*, le quali si occupano dei seguenti aspetti: descrizione del profilo professionale dell'assistente familiare (con delimitazione dell'ambito di applicazione al lavoro domestico, anche in somministrazione); individuazione degli standard delle attività lavorative tramite il rinvio all'Atlante del lavoro e delle qualificazioni; individuazione degli standard delle competenze tramite la definizione di risultati di apprendimento, in termini di competenze (e relative abilità e conoscenze) finalizzati al presidio dello standard delle attività lavorative; principali caratteristiche dell'offerta formativa; requisiti di ammissione ai percorsi offerta formativa; valutazione, certificazione della qualificazione professionale di assistente familiare da parte delle regioni e iscrizione agli elenchi istituiti dalle regioni ai sensi dell'articolo 38, comma 3, del decreto legislativo n. 29/2024; riconoscimento della pregressa eventuale certificazione di conformità alla norma tecnica UNI 11766:2019 *Attività professionali non regolamentate. Assistente familiare: colf, baby-sitter, badante – Requisiti di conoscenza, abilità e competenza* nell'ambito del percorso formativo sopra descritto.

V. Lavoro occasionale

Qualora, invece, la persona necessiti di una assistenza limitata nel tempo, la famiglia può fare ricorso al c.d. libretto famiglia, disciplinato dall'**articolo 54-bis del decreto-legge 24 aprile 2017, n. 50** (*Disciplina delle prestazioni occasionali. Libretto Famiglia. Contratto di prestazione occasionale*).

VI. Le collaborazioni coordinate e continuative

È noto che l'attività di cura è svolta, in molti casi, in modo informale senza cioè il ricorso agli schemi giuridici del lavoro dipendente. Anche per contrastare i fenomeni di lavoro irregolare e in nero, nella realtà del terzo settore è invalso l'impiego del lavoro parasubordinato da parte delle cooperative c.d. di tipo a) di cui **legge 8 novembre 1991, n. 381** (*Disciplina delle cooperative sociali*), che forniscono servizi di assistenza alla persona attraverso il ricorso al contratto di collaborazione coordinata e continuativa di cui all'**articolo 409, n. 3, c.p.c.** La citata disposizione di natura processuale, volta a stabilire i casi ai quali si estende il c.d. rito del lavoro, si limita ad individuare le caratteristiche essenziali di detta tipologia contrattuale, ovvero l'assenza del vincolo di subordinazione, la continuità nel tempo e il coordinamento con il committente, che deve consentire al collaboratore di organizzare autonomamente l'attività lavorativa. Qualora quest'ultimo requisito non venga rispettato dalla committente, che organizza la prestazione lavorativa del collaboratore, l'**articolo 2, comma 1, del decreto legislativo n. 81/2015 cit.** prevede che a detto rapporto di collaborazione si applichi la disciplina del lavoro subordinato (fatte salve le eccezioni di cui al secondo comma).

VII. Le commissioni di certificazione dei contratti

Al fine di evitare il contenzioso che può scaturire dalla errata qualificazione del rapporto di lavoro, il modello contrattuale e il modello organizzativo ad esso sotteso possono essere oggetto di approfondimento da parte delle commissioni di certificazione di cui ai **capi I e II del titolo VIII (articoli 75-84) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276** (*Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro, di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30*), le quali, oltre a poter fornire consulenza e assistenza alle parti nel rivedere il contratto, sono abilitate ad emettere un provvedimento di certificazione, qualora ne ricorrano le condizioni, destinato a produrre specifici effetti nei confronti dei terzi (autorità ispettive) e delle parti. Nella prassi questo avviene con specifico riferimento alla certificazione del ricorso da parte di cooperative alle collaborazioni coordinate e coordinative per l'erogazione di servizi di cura e assistenza alla persona.

VIII. Il ruolo della contrattazione collettiva: dal divieto al protagonismo

Nell'ordinamento italiano la libertà sindacale è sancita dall'**articolo 39 Cost.** Tuttavia, sino al 1969 ai rapporti di lavoro domestico si applicava l'**articolo 2068 c.c.**, che sottraeva detta tipologia di rapporti di lavoro alla contrattazione collettiva. Il citato articolo è stato successivamente dichiarato incostituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale del 27 marzo 1969, n. 68. Da quel momento in poi il lavoro domestico ha conosciuto un proliferare della contrattazione collettiva nel settore da parte di soggetti non sempre rappresentativi. Sul

fronte del lavoro autonomo, la contrattazione collettiva sembrerebbe incoraggiata dall'**articolo 2, comma 2, lettera a, del decreto legislativo 81/2015 cit.**, il quale sottrae le collaborazioni anche etero-organizzate dalla applicazione della disciplina del lavoro subordinato nel caso in cui siano regolate da accordi collettivi stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale prevedono discipline specifiche riguardanti il trattamento economico e normativo, in ragione delle particolari esigenze produttive ed organizzative del relativo settore (cfr. § VI). Tuttavia, con riferimento al settore socioassistenziale non vi sono esperienze consolidate in questo senso. Va poi osservato come, in tale contesto, sia particolarmente complicato individuare le organizzazioni sindacali legittimate a sottoscrivere detti accordi collettivi ai sensi del citato articolo 2, comma 2.

2.

BIBLIOGRAFIA RAGIONATA

Il recente rapporto dell'OCSE, [OECD \(2025\), *Verso un'integrazione strutturata e sistemica delle cure domiciliari per non autosufficienti in Italia*, OECD, Publishing, Paris](#), propone una panoramica dell'offerta pubblica di servizi di assistenza domiciliare in Italia e delle relative criticità. Proprio dette criticità spiegano il ricorso, da parte delle famiglie, a un mercato del lavoro di cura privato, per gran parte sommerso. I dati relativi ai rapporti di lavoro domestico regolarmente instaurati dalle famiglie possono essere reperiti nel [Rapporto 2025 Family \(Net\)Work Laboratorio su casa, famiglia e lavoro domestico](#). Circa le storture insite in un sistema che delega alle famiglie la cura degli anziani e che favorisce il lavoro sommerso nel settore del lavoro domestico si possono vedere i contributi di **A. Zilli**, *Donne che curano: il lavoro delle caregivers in Italia*, pp. 121-134 e di **G. Picco**, *Il welfare invisibile: lo sfruttamento legale e illegale delle colf e badanti*, pp. 135-150 nel volume **V. Fili (a cura di)**, [Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare Adapt Labour Studies e-Book Series n. 95/2022](#). Quando il lavoro non è svolto da familiari o da lavoratori irregolari, gli assistenti familiari difettano della professionalità necessaria al fine di ricevere un riconoscimento giuridico e sociale, come si evidenzia in **I. Tagliabue**, *Lavoro di cura e mercato del lavoro: il tassello mancante della professionalità*, in [Professionalità Studi n. 6/2019 pp. 44-61](#), che si sofferma anche sulla ricostruzione della nozione di cura e sulle previsioni normative dell'ordinamento giuridico dedicate ai

caregiver familiari. Tale mancato riconoscimento della professionalità degli assistenti domiciliari comporta conseguenze anche sul piano delle condizioni di lavoro. Un tentativo di ricostruzione dei profili professionali emersi nel tempo con riferimento alle attività di cura, soprattutto nell'ambito del lavoro subordinato, è svolto da [S. Negri, *La costruzione sociale dei profili professionali del lavoro di cura*, pp. 117-144, in L. Casano \(a cura di\), *Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali*, ADAPT University Press, 2022.](#) A ciò si aggiunga anche che, sul piano delle tipologie contrattuali impiegabili, nell'ordinamento giuridico italiano, vi sono criticità tanto con riferimento al lavoro subordinato o, meglio, alla tipologia speciale di lavoro domestico, come si argomenta in [G. Frosecchi, *Il lavoro domestico di cura*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 2025,](#) quanto con riferimento al lavoro autonomo, pur largamente utilizzato, come si ricorda in [F. Capponi, *L'emersione del mercato del lavoro domestico e della assistenza domiciliare: profili giuridici e contrattuali*, in *Professionalità Studi* n. 6/2019, pp. 28-42.](#)

3.

SERVIZI DI CURA ALLA PERSONA, ASSISTENZA DOMICILIARE AGLI ANZIANI E POLITICHE LOCALI PER L'OCCUPAZIONE: L'ESPERIENZA MODENESE NEL CONTESTO COMUNITARIO*

di Marco Biagi e Michele Tiraboschi (1)

1. Posizione del problema: l'inadeguatezza del dato legale rispetto alla recente evoluzione del mercato del lavoro

È considerazione largamente diffusa anche al di fuori del campo di riflessione più propriamente scientifico-dottrinale che il mercato del lavoro sia soggetto – con intensità che, da qualche decennio a questa parte,

* *Contributo pubblicato in Associazione Mario Del Monte, Rapporto sulla situazione economica e sociale della provincia di Modena, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, febbraio 2001.*

(1) Nel corso del presente lavoro si sono utilizzati alcuni dati sulle tipologie contrattuali utilizzate a Modena dagli operatori del settore dei servizi di cura e assistenza domiciliare alla persona, raccolti nel corso dei mesi di febbraio e marzo 2000 nell'ambito di una rilevazione empirica effettuata dal Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia in collaborazione con il Dott. Carlo Nicoli dell'Assessorato per i Servizi Sociali del Comune di Modena, su incarico dell'Assessore per i Servizi Sociali del Comune di Modena, dott. Alberto Caldana, che qui si intende ringraziare. Gli autori ringraziano anche il Dott. Federico Bacchièga per l'aiuto prestato nella valutazione dei profili fiscali e contributivi connessi all'inquadramento delle prestazioni coordinate e continuative. Sebbene il presente lavoro sia frutto di una riflessione comune dei due autori, a Marco Biagi sono attribuibili i paragrafi 2, 3, 5.1, 5.3, 6 e a Michele Tiraboschi i paragrafi 1, 4, 5.2, 7.

appare crescente – a una rapida quanto radicale evoluzione ⁽²⁾.

Non sempre tuttavia alla dinamicità dei fenomeni socio-economici fa seguito una puntuale disciplina giuridica. Non è raro anzi che fenomeni economici e sociali nuovi vengano disciplinati da regole vecchie: regole che per finalità, ispirazione e contenuti male si attagliano alla nuova realtà da disciplinare ⁽³⁾.

Altrettanto diffusa è – conseguentemente – la considerazione che il quadro legale vigente non sia oggi idoneo a rappresentare adeguatamente – e governare – le manifestazioni più innovative rivoluzionarie dei moderni modi di lavorare e produrre.

La normativa del diritto del lavoro di matrice statutale e anche la stessa contrattazione collettiva paiono, in effetti, ancora oggi prevalentemente incentrate sul prototipo normativo del lavoro industriale, stabile e per un percorso di carriera, svolto secondo moduli organizzativi standardizzati e, dunque, agevolmente omologabile allo statuto giuridico del lavoro dipendente di cui all'art.

(2) La letteratura in argomento è vasta ed eterogenea. Per una recente ed esauriente ricognizione di taglio sociologico cfr. M. La Rosa, D. Méda, *Il problema del lavoro, il lavoro come problema*, in *Sociologia del lavoro*, 1998; R. Rizza, *Politiche del lavoro e nuove forme di precarizzazione lavorativa*, in *Sociologia del lavoro*, 2000, nn. 78/79.

(3) Per considerazioni di carattere generale sull'incapacità del diritto a disciplinare in modo adeguato, e con nuovi schemi di riferimento concettuale e normativo, i mutamenti indotti dalla c.d. nuova economia e dai moderni modi di lavorare cfr. il denso studio di H. Arthurs, *Labour Law Without the State*, in *University of Toronto Law Review*, pp. 1-45. Con specifico riferimento ai servizi di cura alla persona e alla assistenza domiciliare, oltre a quanto si rileverà *infra*, v. sin d'ora Fondazione del Monte, "Progetto Anziani" – *Progetto di assistenza domiciliare ad anziani non autosufficienti*, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, Rapporto conclusivo, 1999, mimeo, p. 1.

2094 del Codice civile. Questo spiega il dilagare, oramai incontrollato, di espressioni equivoche quali “lavoro marginale”, “lavoro atipico”, “lavoro periferico”, utilizzate da qualche decennio a questa parte per indicare modi di lavorare che, invero, assumono oggi rilevanza secondaria solo per la riflessione giuridica, ma non certo dal punto della dimensione quantitativa e della incidenza complessiva sulla forza-lavoro ⁽⁴⁾.

L'inadeguatezza del quadro legale vigente a governare la complessità e varietà dei moderni modelli di organizzazione del lavoro e di gestione del personale è stata autorevolmente denunciata anche dalla Commissione europea. In un recente documento, che indubbiamente rappresenta un punto di svolta nell'ambito delle politiche europee per l'occupazione e il lavoro, la Commissione europea ha infatti sollecitato gli Stati membri a ripensare radicalmente le categorie e le regole giuridiche destinate a disciplinare i rapporti di lavoro, in quanto quelle attualmente adottate – in Italia, così come negli altri Paesi europei – risultano troppo condizionate dai

(4) Per l'utilizzazione in ambito giuridico di queste locuzioni cfr., tra le prime voci dottrinali, i saggi raccolti in AA.VV., *Le travail atypique*, numero speciale di *Droit Social*, n° 7-8, 1981, 486-579. Da ultima, v. la ricerca di A. De Grip, J. Hoevenberg, E. Willems, *Atypical employment in the European Union*, in *International Labour Review*, 1997, 49-71 e ivi ampi riferimenti bibliografici. Nella letteratura italiana cfr. per tutti R. Pessi, *I rapporti di lavoro c.d. atipici tra autonomia e subordinazione nella prospettiva dell'integrazione europea*, in *Riv. It. Dir. Lav.*, 1992, I, 133 e ss. Più recentemente v. anche gli Atti del Convegno internazionale organizzato dall' AISRI su *Lavori «atipici» e relazioni industriali*, Roma 27 marzo 1998, parzialmente riprodotti in *Dir. Rel. Ind.*, 1998, n. 3 integralmente pubblicati sul n. 35 del *Bulletin of Comparative Labour Relations*.

modi di produzione e circolazione della ricchezza di tipo fordista-tayloristico ⁽⁵⁾.

Ma non solo. A ciò si accompagna, il più delle volte, una strisciante ma particolarmente insidiosa crisi della legalità, con conseguente perdita di autorevolezza ed effettività della legge. La mancanza di regole *ad hoc* induce gli operatori economici ad avvalersi di formule contrattuali *sui generis*, che si collocano il più delle volte ai confini della legalità, alimentando così una fiorente economia sommersa che, secondo recenti stime dell'ISTAT, interesserebbe circa un quarto della forza-lavoro del nostro Paese.

Nel campo del lavoro precario e marginale la tradizionale tensione dell'ordinamento verso la tipizzazione dell'intera realtà contrattuale si scontra, in effetti, con un incessante proliferazione di schemi negoziali di difficile catalogazione, che, quantunque siano talvolta persino agevolmente inquadrabili in modelli di disciplina normativa già ampiamente collaudati nel contesto di ordinamenti stranieri, sono inevitabilmente destinati a collocarsi ai margini – e più spesso all'interno

– di una sempre più cospicua e inquietante area di lavoro «nero». Un'area che oggi, peraltro, non si limita a riempire gli interstizi e ad allentare le rigidità del mercato del lavoro «ordinario» e «regolare» ⁽⁶⁾, ma,

⁽⁵⁾ Commissione europea (2000), *The EU and the Modernisation on Labour Law. First Stage Consultation of social partners on modernising and improving employment relations*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 2000, n. 4, nonché al sito internet della Commissione, <<http://europa.eu.int>>.

⁽⁶⁾ Come rilevato, invece, nelle ricerche sociologiche degli anni Settanta e Ottanta sui fenomeni del lavoro precario, del doppio lavoro, del quasi lavoro e della evasione contrattuale, previdenziale e fiscale. Cfr. L. Meldolesi, *Disoccupazione ed esercito industriale di riserva in Italia*, Bari, 1972; L. Frey, *Le prospettive dell'offerta di lavoro in Italia*

all'opposto, concorre in modo decisivo alla sua destrutturazione sistematica, conquistando progressivamente spazi e settori tradizionalmente presidiati da prestazioni di lavoro dipendente a tempo pieno e a durata indefinita. Proprio in considerazione della dubbia legittimità di molte di queste forme di lavoro, e al fine di non realizzare fattispecie sicuramente vietate, nella prassi degli affari la fantasia dei privati ha, dunque, letteralmente creato figure atipiche, riconducibili soltanto in via di prima approssimazione agli schemi astratti predisposti o vietati dal legislatore.

Si tratta, nella maggior parte dei casi, di fattispecie “complesse” o “miste”, in cui di volta in volta si intrecciano, secondo diverse gradazioni, tratti caratterizzanti e discipline di più contratti tipici (lavoro autonomo, lavoro subordinato a tempo indeterminato o a termine, collaborazioni coordinate e continuative, appalto, mediazione, commissione, somministrazione, etc.), e che, seppur contraddistinte dal carattere discontinuo, intermittente od occasionale della prestazione lavorativa, difficilmente assurgono ad una tipicità anche solo sociale o giurisprudenziale. Sospetti di frode e di elusione della normativa inderogabile del rapporto di lavoro ovvero ragioni di illiceità per contrarietà a norme imperative di legge sbarrano, in questi casi, la strada alla ricezione – o anche solo alla riconduzione, in via analogica – di dette operazioni contrattuali in uno o più schemi negoziali valutabili come meritevoli di tutela secondo l'ordinamento giuridico.

I citati fenomeni di evasione della disciplina generale di legge e contratto collettivo, a loro volta, quantunque sintomatici della inadeguatezza del dato legale a

e il lavoro nero, in *Tendenze dell'occupazione*, 1976, n. 8; L. Gallino, *Doppio lavoro ed economia informale*, in *il Mulino*, 1982, n. 4/5.

governare i settori più innovativi e avanzati del mercato del lavoro, costituiscono un freno a ogni tentativo di stabilizzazione e regolarizzazione di tutto quanto si discosta dal modello standard del lavoro dipendente stabile e per una carriera, posto che determinano forme di concorrenza sleale che spiazzano letteralmente i rari tentativi di disciplinare i nuovi mercati e i nuovi modi di lavorare e di organizzare il lavoro.

Un dato pare certo. L'inarrestabile crescita dell'atipicità contrattuale, il progressivo deperimento della norma inderogabile di legge e la conseguente deregolazione strisciante dei rapporti economici e sociali sono manifestazioni caratterizzanti di una tendenza evolutiva (o, a seconda delle preferenze, involutiva) delle società moderne non circoscrivibile, indubbiamente, alla sola realtà del lavoro temporaneo. In tutti i Paesi del mondo e in tutti i settori della economia si affermano prassi informali di organizzazione del processo produttivo e di circolazione della ricchezza, più o meno illegali e più o meno tollerate dai diversi ordinamenti, ma che comunque concorrono non poco a mettere in crisi il monopolio statale del diritto se non addirittura la stessa «sovranità» dello Stato (7). Il progressivo tracollo delle economie pianificate, ma anche le stesse tensioni politiche, economiche e istituzionali che mettono a dura prova la tenuta delle moderne socialdemocrazie paiono anzi dimostrare, sul piano dei fatti, come più lo Stato pretende di regolamentare minuziosamente tutti gli aspetti della vita di relazione e le libere dinamiche del mercato, più

(7) Queste problematiche sono analizzate in M. Tiraboschi, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Torino, 1999, spec. Cap. I e Cap. III.

si irrobustiscono le spinte antistataliste e i processi di autoregolazione della società ⁽⁸⁾.

Il fenomeno che abbiamo sinteticamente tratteggiato non è peraltro neppure del tutto nuovo. Ed anzi, si è oramai da lungo tempo potuto constatare come nella concretezza delle relazioni economiche e sociali emergano quotidianamente rapporti che, “benché già definiti dalla legge statutale, si trasformano e si svolgono praticamente in modo diverso o addirittura contrario a quello stabilito dalla legge” ⁽⁹⁾; così come “nuovi rapporti giuridici si formano nelle materie non ancora prese in considerazione dalla legge statutale” ⁽¹⁰⁾.

È innegabile, tuttavia, che la crisi della legalità, quantunque sia estesa a tutti i settori dell'esperienza giuridica, si presenti in forme e modalità del tutto peculiari (e per certi aspetti inquietanti) con riferimento al processo di erosione della normativa lavoristica da parte dell'autonomia privata; e questo soprattutto in considerazione della qualità dei beni protetti dall'ordinamento (la libertà dal bisogno, in primo luogo, ma anche la dignità e l'uguaglianza, l'integrità fisica della persona, etc.) e del carattere cogente della relativa disciplina.

Non è certo un caso, al riguardo, il fatto che, quantomeno sino a tempi recenti, la giuridificazione dei

⁽⁸⁾ Sulle indubbie connessioni tra iperproduzione normativa, compressione dei processi di autoregolazione sociale e crisi dello Stato sociale v. la ricerca curata da G. Teubner, *Dilemmas of Law in the Welfare State*, Berlin, New York, 1984, cui adde G. Giugni, *Giuridificazione e deregolazione nel diritto del lavoro italiano*, in *Giornale Dir. Lav. Rel. Ind.*, 1986, 318 e 330. Il tema è ora ripreso in M. Tiraboschi, *Lavoro temporaneo ecc.*, cit.

⁽⁹⁾ Così, seppure in altro contesto storico-culturale, ma con spunti comunque largamente “anticipatori”, W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963 ma 1929, *passim* e qui 23.

⁽¹⁰⁾ Ancora W. Cesarini Sforza, *op. ult. cit.*

rapporti di lavoro sia stata storicamente caratterizzata da una costante linea di tendenza – non solo legislativa, ma anche giurisprudenziale e sindacale – verso la continuità dell’occupazione e/o la stabilità del rapporto di lavoro, quali garanzie imprescindibili a sostegno dell’*effettività* dell’intero impianto normativo del diritto del lavoro.

Se le rigorose limitazioni legali alla stipulazione di contratti di lavoro c.d. atipico, che aprono poi la strada al sommerso e all’atipico, trovano una giustificazione primaria proprio “nell’intento di proteggere il ‘tipo’ (e la relativa disciplina legale) dagli attentati eversivi organizzati dal contraente forte” ⁽¹¹⁾, è però anche vero che proprio l’area del lavoro atipico e del sommerso consente di misurare con un certo grado di affidabilità l’efficacia e la razionalità dell’intervento statale nel mercato del lavoro. Non di rado, infatti, l’espansione dell’“atipico” funge da spia di una crescita abnorme e irrazionale della norma di legge, e cioè «di una vera e propria disfunzione nell’evoluzione dei rapporti tra autonomia privata e ordinamento giuridico» a cui si cerca di reagire con manipolazioni, spesso fraudolente, dei tipi legali e a cui si cerca di replicare, il più delle volte tuttavia senza effetto, “in via giudiziale con qualificazione tipiche” ⁽¹²⁾.

Per descrivere questo complesso processo storico di fuga dal diritto del lavoro c.d. “regolare” o “tipico” si potrebbe in effetti utilizzare un linguaggio meno neutro e parlare – esplicitamente – di prassi fraudolente, in

⁽¹¹⁾ Così L. Montuschi, *Sulla discussa «centralità» della fattispecie «contratto di lavoro subordinato»*, in Scritti in onore di Mengoni, Milano, 1995, p. 1050.

⁽¹²⁾ Così, con considerazioni di carattere generale, U. Breccia, *Le nozioni di «tipico» e «atipico» spunti ricostruttivi*, in AA.VV., *Tipicità e atipicità nei contratti*, Milano, 1983, pp. 11-12.

quanto dirette sistematicamente a eludere le tutele di legge del lavoro dipendente e i relativi controlli sindacali; o anche di vero e proprio “ricatto occupazionale”, che, quantunque primariamente finalizzato a disincentivare fenomeni indotti di solidarietà collettiva tra le aree forti e le aree deboli del mercato del lavoro, per ciò stesso si traduce poi, inevitabilmente, in discriminazioni più o meno consapevoli verso donne, extracomunitari, anziani, giovani, etc. Ed invero, addirittura già prima che venisse predisposto il nucleo più rigoroso e vitale dell’attuale disciplina del lavoro subordinato (tutela contro i licenziamenti ingiustificati, riconoscimento del contropotere sindacale in azienda, etc.), non si è mancato di rimarcare tale aspetto, affermando senza mezzi termini che le frodi e i raggiri si sviluppano tanto più rigogliosamente quanto più intensi e penetranti sono i limiti posti dalla legge e dalla contrattazione collettiva all’autonomia negoziale delle parti del rapporto di lavoro ⁽¹³⁾.

Nella dottrina giuslavoristica non è neppure mancato chi, più recentemente, richiamandosi ad alcune sollecitazioni in termini di costi e/o benefici provenienti dall’analisi economica del diritto, è andato ben oltre in questa direzione, intravedendo in ogni atteggiamento oggettivamente in contraddizione con le regole di trasparenza *del* e *nel* mercato del lavoro – sia esso dunque sostenuto o meno da un intento fraudolento – un vero e proprio attentato alla concreta praticabilità ed effettività dei diritti fondamentali riconosciuti ai lavoratori dalla Costituzione, dalle leggi e dalla contrattazione collettiva, ovvero, il che è lo stesso, un costo sociale

⁽¹³⁾ Così A. Cessari, *L’interposizione fraudolenta nel diritto del lavoro*, Milano, 1959, p. 4.

maggior rispetto agli eventuali benefici economici che esso può produrre ⁽¹⁴⁾.

Le complesse e mai lineari dinamiche dell'economia reale e dei rapporti di produzione inducono tuttavia a una maggior cautela e a un maggior discernimento in proposito.

Se, indubbiamente, l'*effettività* della tutela delle posizioni giuridiche dei lavoratori appare un obiettivo fondamentale alla stregua dei valori e dei precetti costituzionali, è lo stesso diritto dell'economia a segnalare, nel campo del lavoro precario e marginale, altrettanto innegabili vincoli di compatibilità economica e di tenuta complessiva del sistema produttivo nel lungo periodo. Non è raro, del resto, che proprio alcune di quelle regole che si vogliono preposte a tutela della trasparenza del mercato del lavoro finiscano poi, a loro volta, per gli elevati costi economici e sociali, per l'incompatibilità rispetto alle regole della competizione internazionale o, anche, più semplicemente, per le palesi inefficienze che determinano, con il renderlo ancor più opaco e instabile, imbrigliando pesantemente (e inutilmente) le dinamiche dell'autonomia privata e accentuando così dualismi, segmentazioni e fughe nel sommerso: quale che sia l'interpretazione che se ne voglia dare, il fallimento del collocamento pubblico e la quotidiana opera di demolizione del divieto di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro sono oramai un dato evidente e largamente riconosciuto.

Si potrà allora discutere se le attuali dimensioni del lavoro atipico e irregolare siano da imputare all'inevitabile riaggiustamento – secondo logiche e processi di

⁽¹⁴⁾ Per questa prospettiva G. De Simone, *Titolarità dei rapporti di lavoro e regole di trasparenza. Interposizione, imprese di gruppo, lavoro interinale*, Milano, 1995, spec. pp. 25-29 e qui p. 334.

carattere *anche* extra giuridico-statuale – di precedenti rigidità normative o inefficienze del mercato del lavoro, quale condizione indispensabile per combattere la disoccupazione e sostenere lo sviluppo economico del Paese in termini di competizione internazionale, o se non siano piuttosto la risultante di una ben più complessa strategia imprenditoriale di frantumazione e diversificazione degli interessi del lavoro dipendente, che solo in minima parte può trovare spiegazione in reali cambiamenti dei processi di produzione e in mutamenti dell'assetto economico-sociale del Paese. Si scoprirà, così, molto probabilmente, che si tratta in realtà di tutte e due le cose. Ma non si potrà in ogni caso negare che esistano, quantomeno in una prospettiva di lungo periodo, precisi vincoli di carattere economico e sociale alla tenuta complessiva di un sistema produttivo e di un mercato del lavoro come quelli italiani, di cui tutto si può dire tranne che stiano attraversando una fase di forte espansione o di crescita, in grado di garantire con facilità il riassorbimento dei costi di certe scelte di valore legate alla tutela e alla promozione del lavoro ⁽¹⁵⁾.

Senza sottovalutare l'esistenza di numerose situazioni patologiche ben al di sotto dei limiti minimi di civiltà e rispetto alle quali è doveroso assumere un atteggiamento fortemente critico e di aperta denuncia, non si può dunque affermare apoditticamente che, in materia di lavoro temporaneo, ogni prassi di "fuga" ⁽¹⁶⁾ dai sempre più incerti e labili territori del diritto del lavoro sia di per ciò stesso dolosa o fraudolenta ovvero risponda

⁽¹⁵⁾ Si tratta di un profilo già evidenziato nel corso degli anni Settanta da G.M. Ambroso, *Il lavoro non istituzionale. Fisiologia e patologia dei rapporti speciali di lavoro*, Milano, 1975, p. 4.

⁽¹⁶⁾ Per una lettura dei diversi "itinerari" economici, sociali e giuridici di fuga dal diritto del lavoro cfr. F. Liso, *La fuga dal diritto del lavoro*, in *Ind. Sind.*, 1992, pp. 1-9 e già P. Ichino, *La fuga dal lavoro subordinato*, in *Dem. Dir.*, 1990, pp. 69-76.

(alla stregua di una tardiva ma eclatante rivincita) alle antiche logiche del capitalismo più selvaggio e sfruttatore ⁽¹⁷⁾.

Di fronte alla complessa trasformazione della realtà economica, politica e sociale del nostro Paese, peraltro, non si tratta più solo di rispondere alla domanda, ciclicamente ricorrente, se gli equilibri giuridico-istituzionali e gli assetti normativi del diritto del lavoro italiano siano oramai approdati al fatidico livello di guardia o saturazione oltre il quale non è più possibile procedere ⁽¹⁸⁾. A meno che non si sia disposti ad ammettere – o concedere, almeno temporaneamente ⁽¹⁹⁾ – un progressivo

⁽¹⁷⁾ Illumina magistralmente il punto G. Giugni, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, cit., p. 404, che già all'inizio degli anni Ottanta invitava opportunamente a «discernere, nell'economia sommersa e nel lavoro non istituzionale, quanto in esse vi sia di patologico e quanto invece non appaia come anticipazione di modi di essere del rapporto di lavoro che, non trovando collocazione nell'ordinamento vigente, si sono immersi deliberatamente nella clandestinità». Anche in ambito sociologico è opinione via via sempre più condivisa quella secondo cui «molta parte dell'economia "informale" è spiegata dalla complessità (del mercato del lavoro) più che dall'illegalità» e dalla volontà dei datori di lavoro di eludere la disciplina lavoristica, anche se essa si realizza indubbiamente mediante «scappatoie» e «sotterfugi» creatori di malessere e iniquità sociale: in questo senso cfr., per tutti, A. Accornero, *Il mondo della produzione*, Bologna, 1994, p. 179 e già chiaramente la fondamentale ricerca di G. Fuà, *Occupazione e capacità produttiva: la realtà italiana*, Bologna, 1976.

⁽¹⁸⁾ È la domanda che si poneva lo stesso G. Giugni, *Il diritto del lavoro negli anni '80*, cit., p. 375, con riferimento al diritto del lavoro della crisi o della trasformazione degli anni Ottanta.

⁽¹⁹⁾ Come avviene, per esempio, oggi in alcune aree del nostro Paese con riferimento alla interessante ed ormai ricca esperienza dei contratti collettivi di «gradualità» o «riallineamento» imperniati sul riconoscimento – quantunque solo temporaneo – di una consistente riduzione dei livelli retributivi fissati in sede di contrattazione collettiva nazionale in cambio della regolarizzazione dei rapporti di lavoro in questione. In tema cfr., da ultimo, A. Bellavista, *I contratti di riallineamento retributivo e l'emersione del lavoro sommerso*, in

arretramento dei livelli di tutela del lavoro dipendente, il vero problema pare piuttosto un altro, e cioè quello di stabilire fino a che punto e, soprattutto, attraverso quali strumenti lo Stato possa oggi spingersi nel pur doveroso ed in linea di principio irrinunciabile recupero del sommerso e dell'atipico, se non si vuole poi correre il rischio di frantumare i fragili equilibri su cui si regge l'intero sistema economico-sociale, contribuendo a emarginare ulteriormente larghi strati del tessuto produttivo del Paese.

La risposta a questo interrogativo non è certo agevole, ed è anzi resa particolarmente complessa dalle inesorabili regole di una concorrenza giocata oramai su scala sopranazionale, che concorrono a rendere via via sempre più

«eccentrico» il ruolo dello Stato rispetto ai decisi e tumultuosi processi di internazionalizzazione dell'economia, di trasformazione del processo produttivo e di distribuzione della ricchezza prodotta ⁽²⁰⁾.

La crisi di legalità che caratterizza sempre più incisivamente il moderno Stato sociale non si può infatti

Riv. Giur. Lav., 1998, 93-122, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici. Particolarmente indicativa, in questa prospettiva, è anche la recente e più radicale proposta di introdurre trattamenti retributivi differenziati in funzione delle marcate differenze territoriali del nostro Paese: proposta ora vigorosamente rilanciata dal recente dibattito sui «patti territoriali» e sui «contratti d'area». Per l'impostazione del problema cfr., recentemente, T. Boeri, *Uno Stato asociale*, Bari, 2000, *passim*, spec. p. 69.

⁽²⁰⁾ Evidenzia efficacemente il punto P. Barcellona, *Dallo Stato sociale allo Stato immaginario. Critica della «ragione funzionalista»*, Torino, 1994, spec. pp. 173-197 e qui 176. V. anche Id., Barcellona P., *Crisi dello Stato sociale e strategia dei diritti. Un'ipotesi critica*, in Studi in onore di R. Sacco, Milano, 1994, spec. pp. 1706-1709.

spiegare, unicamente, in ragione di un diffuso quanto vago desiderio di fuga da leggi statuali ritenute

«nefaste, farraginose e invadenti» ⁽²¹⁾. Più ancora degli effetti di rigetto connessi alla progressiva penetrazione degli apparati statuali all'interno della società civile, è la recente perdita di sovranità statale sulle regole che governano i meccanismi di produzione e di trasferimento della ricchezza ad incidere indirettamente, ma in modo decisivo sulla disciplina del lavoro aggirandone ampiamente *efficacia ed effettività* ⁽²²⁾.

Se non la fine del lavoro, come pure da taluno frettolosamente preconizzata ⁽²³⁾, si profila dunque all'orizzonte un diritto del lavoro senza Stato ⁽²⁴⁾. A essere poste in discussione sono le fondamenta stesse del nostro diritto del lavoro, e segnatamente la piena operatività nella realtà effettuale dei principi e dei valori sociali espressi dalla Carta costituzionale. Quantomeno nell'area di incidenza del lavoro temporaneo e precario, *il diritto al lavoro* entra sempre più spesso in diretta

⁽²¹⁾ Così invece M. Costanza, *Introduzione* a Costanza M., *Oltre il diritto*, Padova, 1994, p.0 1. In questo senso cfr. anche il celebre studio di L. Cohen-Tanugi, *Le droit sans l'Etat: sur la démocratie en France et en Amérique*, Paris, 1987, spec. 41-58, 53-54, che non esita in proposito a individuare nella tecnica della norma imperativa connessa alla «socialisation du droit», da un lato, e «in certe rigidità eccessive del nostro diritto del lavoro», dall'altro lato, due chiari esempi di interventi legislativi parassitari e dagli effetti destrutturanti per lo sviluppo dell'economia e della società.

⁽²²⁾ Così T. Treu, *L'internazionalizzazione dei mercati: problemi di diritto del lavoro e metodo comparato*, in Studi in onore di R. Sacco, Milano, 1994, p. 1122.

⁽²³⁾ È la nota – quanto criticata – previsione formulata da J. Rifkin, *The End of Work. The Decline of the Global Force and the Dawn of the Post-Market Era*, New York, 1994.

⁽²⁴⁾ «Il diritto del lavoro senza lo Stato»: è il titolo di un recente articolo di H. Arthurs, *Labour Law Without the State*, in *University of Toronto Law Review*, qui p. 45.

concorrenza, alla stregua di una vera e propria alternativa, con *i diritti del lavoro* ⁽²⁵⁾.

Le conseguenze di quanto sin qui rilevato sono evidenti e in larga parte scontate. Per le aree deboli del mercato del lavoro, per la forza-lavoro marginale, sottoccupata e precaria e per una parte cospicua degli immigrati extracomunitari, l'opportunità di ottenere un lavoro si regge, almeno di fatto, sul presupposto del venire meno, o comunque della progressiva attenuazione, delle stesse garanzie costituzionali minime e indisponibili (diritto alla salute, libertà sindacale e di pensiero, diritto alla retribuzione sufficiente, pari opportunità, diritto alla maternità, etc.) che nel nostro ordinamento accompagnano, in linea di principio, le prestazioni di lavoro subordinato. Per chi non rientra nel nucleo sempre più ristretto della forza-lavoro stabile e tutelata, l'alternativa ad una occupazione temporanea, precaria e irregolare è, sempre più spesso, la disoccupazione se non addirittura – in casi estremi

– il coinvolgimento nelle attività di associazioni di stampo criminale ⁽²⁶⁾. Una ultima precisazione. Tutti i settori della produzione, anche quelli apparentemente estranei alle logiche della competizione internazionale, risultano coinvolti. Alla globalizzazione della economia e dei mercati si accompagnano infatti complessi fenomeni demografici e migratori che inducono massicci e

⁽²⁵⁾ Sulla «idea che il diritto *del* lavoro d'una minoranza antagonizza col diritto *al* lavoro della maggioranza» v. tuttavia le considerazioni critiche, in larga parte condivisibili, di U. Romagnoli, *Il diritto per il lavoro*, in AA.VV., *Il Protocollo del luglio 1993. Spunti per un dibattito*, Milano, 1998, spec. pp. 178-180.

⁽²⁶⁾ Sugli intrecci tra economia criminale e lavoro cfr. A. Garilli, A. Bellavista, *Mercato del lavoro e Mezzogiorno*, in Ghezzi G., *La disciplina del mercato del lavoro. Proposte per un Testo Unico*, Roma, 1996, spec. 94-99.

incontrollabili spostamenti di manodopera a basso costo principalmente nei settori sottratti alla competizione internazionale, come per esempio i servizi per la città (pulizia e manutenzione delle strade, delle piazze, dei giardini pubblici; controllo del traffico e delle soste; etc.), i servizi per la persona (cura e assistenza agli anziani, cura e assistenza agli ammalati e ai bambini, ristorazione, divertimenti, cultura, turismo, etc.) i servizi per le imprese pubbliche e private (attività di c.d. *facility management*: gestione dei servizi informatici e delle nuove tecnologie; servizi di manutenzione e sorveglianza degli impianti e dei beni aziendali; servizi di pulizia dei locali aziendali, etc.), etc.

Rispetto a questi settori opportunità

di lavoro regolare e di nuova occupazione risultano attualmente disperse e frammentate nel mercato del lavoro e, laddove non rimangano addirittura inevasi, trovano il più delle volte soddisfazione mediante canali informali che, in una sorta di circolo perverso, alimentano disagi sociali, degrado urbano e ambientale, micro-criminalità e in generale una illegalità diffusa. Esiste in effetti una forte attrazione di queste attività nell'ambito del lavoro «nero», in quanto si tratta di servizi e di prestazioni lavorative a bassa tecnologia e *labour intensive*, che richiedono grande flessibilità e, spesso, bassa specializzazione.

Occasioni di lavoro regolare e sindacalmente tutelato si traducono così in forme di lavoro nero e di pseudo-lavoro autonomo, concorrendo a destabilizzare gli equilibri e le dinamiche del mercato del lavoro regolare: nell'ingenerare, come già detto, fenomeni di concorrenza sleale al ribasso, queste tipologie contrattuali irregolari concorrono infatti alla progressiva ineffettività

della normativa di legge posta a tutela dei diritti fondamentali del cittadino-lavoratore.

2. Servizi di cura alla persona e assistenza domiciliare agli anziani: osservazioni preliminari su un caso paradigmatico della insufficienza del dato legale rispetto alle nuove esigenze del mercato del lavoro. Spunti per il prosieguo della ricerca

Rispetto a quanto sin qui rilevato circa l'inadeguatezza del dato legale rispetto alle esigenze dei nuovi mercati, particolarmente emblematico risulta il settore dei servizi alla persona che oggi, a seguito di mutamenti sociali, demografici e culturali ampiamente noti quanto complessi e di difficile interpretazione ⁽²⁷⁾, pare oggi completamente deregolato. Il progressivo invecchiamento della popolazione, in uno con l'innalzamento dei tassi di partecipazione della popolazione al mercato del lavoro, la definitiva stabilizzazione di un modello di famiglia mono-nucleare e di piccole dimensioni e un profondo cambiamento culturale circa il ruolo della donna nel mercato del lavoro e nella società in generale, hanno determinato una forte crescita di esigenze assistenziali e/o di cura alla persona che rimangono perlopiù inevase e/o

⁽²⁷⁾ Per una rapida ma efficace sintesi v. G. Solinas, *Popolazione, servizi di cura e occupazione. Il caso dell'assistenza domiciliare per anziani nel comune di Modena*, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Politica, 1999, mimeo, spec. pp. 3-7; Cfr. anche M. Paci, *Più equità e meno spesa: Il governo di centro-sinistra alla prova del welfare*, in *Stato e Mercato*, 1988, n. 52.

comunque inespresse, quantomeno nell'ambito del lavoro regolare e istituzionalizzato ⁽²⁸⁾.

Non più valido universalmente è, in particolare, il modello tradizionale di *welfare state* adottato nel nostro Paese che, conformemente a quanto si è verificato in altri Paesi dell'Europa meridionale, limita l'offerta dei servizi sociali destinati alla cura delle persone, demandando alla famiglia la cura e l'assistenza delle persone anziane ⁽²⁹⁾.

È indubbiamente vero che, in alcune aree del Paese, tra cui l'Emilia Romagna, il soggetto pubblico ha progressivamente sviluppato un sistema più o meno articolato di intervento a sostegno delle famiglie, che comprende non solo trasferimenti monetari ma pure servizi di assistenza, anche di tipo domiciliare, agli anziani ⁽³⁰⁾. Anche in queste realtà avanzate, tuttavia, l'assenza di una normativa specifica di riferimento, soprattutto dal punto di vista della disciplina dei rapporti di lavoro che si instaurano tra famiglia e operatore assistenziale ovvero tra quest'ultimo e un intermediario privato, rappresenta un forte vincolo rispetto alle enormi potenzialità di tale settore soprattutto in termini di creazione di nuova occupazione ed emersione di quote di lavoro sommerso e marginale.

Per l'area modenese, in particolare, ma secondo una tendenza generalizzata nei principali paesi industrializzati, l'aumento della domanda di servizi di cura alle persone – e, segnatamente, dei servizi domiciliari agli anziani – è accompagnata dalla riduzione della forza-

⁽²⁸⁾ Cfr. C. Borzaga, B. Gui, M. Schenkel, *Disoccupazione e bisogni insoddisfatti. Il ruolo delle organizzazioni non profit*, cit.

⁽²⁹⁾ Cfr. M. Ferrera, *Le trappole del welfare*, Bologna, 1998.

⁽³⁰⁾ G. Solinas, *Popolazione, servizi di cura e occupazione ecc.*, cit., p. 25, con riferimento a dati ISTAT.

lavoro disponibile a simili attività con contestuale ricorso a prestazioni lavorative rese da cittadini extracomunitari, che, quantunque disponibili verso tale tipo di attività lavorative, sono il più delle volte privi di adeguata formazione e competenza professionale. Questi lavoratori, peraltro, si trovano spesso non in regola rispetto alle regole di ingresso in Italia di lavoratori non appartenenti alla Unione europea; e anche laddove l'ingresso sia regolare ad essi vengono non di rado corrisposti trattamenti economici e normativi non conformi, se non anche palesemente contrari alla legge e alle determinazioni della contrattazione collettiva.

Considerata la forte espansione del settore, oggetto peraltro di particolare attenzione da parte delle autorità comunitarie nell'ambito della c.d. strategia europea per l'occupazione, pare dunque rilevante fornire una ricognizione normativa delle pratiche attualmente adottate dagli operatori economici dell'area modenese.

Il presente lavoro si concentra, in particolare, sui servizi di assistenza domiciliare alla persona ne Comune di Modena, indagandone in chiave giuridica i seguenti aspetti:

individuazione dei meccanismi di raccordo istituzionale tra domanda e offerta dei servizi domiciliari alle persone;

valutazione delle tipologie contrattuali utilizzabili e determinazione della normativa di legge e contratto collettivo applicabile;

individuazione delle prassi di intermediazione e interposizione e valutazione della loro compatibilità con il quadro normativo esistente;

strumenti di flessibilità per l'ottimizzazione del servizio;

regolarizzazione del lavoro non dichiarato ed emersione del sommerso, in uno con il coordinamento con le

politiche migratorie e la legislazione in materia inserimento lavorativo dell'extracomunitario.

Questa analisi, funzionale alla valutazione delle tendenze in atto e delle prospettive future dei rapporti di lavoro e della occupazione nell'ambito dei servizi di cura alla persona, verrà preceduta da un breve inquadramento del fenomeno su scala locale, mediante una sintetica rappresentazione della domanda e della offerta di assistenza domiciliare alla persona a Modena. Particolare attenzione, in questa prospettiva, verrà prestata al progetto Serdom (v. *infra*, § 6), che indubbiamente rappresenta una delle sperimentazioni più avanzate – non solo in ambito nazionale, ma anche comunitario – nella ricerca di soluzioni innovative nella regolazione del settore e che risultino coerenti con le politiche attive del lavoro di matrice comunitaria.

Collocato il caso modenese nell'ambito della esperienza comunitaria, l'analisi condotta consentirà infine di formulare alcune riflessioni di carattere più generale sulla importanza della sperimentazione di forme di concertazione locale nella gestione del mercato dei servizi di cura alla persona in relazione alle politiche locali per l'occupazione, indicate dalle autorità comunitarie come una delle priorità nell'ambito della strategia europea per l'occupazione scaturita dal c.d. «processo di Lussemburgo» (Consiglio europeo straordinario sull'occupazione di Lussemburgo del novembre 1997).

3. I meccanismi di raccordo istituzionale tra domanda e offerta dei servizi domiciliari alle persone a Modena

Recenti studi hanno evidenziato con estrema precisione il ruolo e l'importanza crescente dei servizi di cura alla

persona e di assistenza domiciliare nell'area modenese, frutto di una complessa articolazione – allo stato invero poco o nulla coordinata – tra attori pubblici e soggetti privati con o senza finalità lucrativa ⁽³¹⁾.

Con riferimento al bilancio del Comune di Modena per il periodo 1991-1996 è stato rilevato, in particolare, come l'insieme delle politiche socio-assistenziali e sanitarie per gli anziani rappresenti una porzione molto consistente del bilancio complessivo delle politiche sociali. La spesa a favore degli anziani, che nel 1991 era pari al 32 per cento del bilancio del *welfare*, ha infatti registrato una crescita pari al 75 per cento, e risulta oggi prossima al 36 per cento della spesa sociale del comune ⁽³²⁾.

A sostegno dei bisogni degli anziani non autosufficienti il Comune di Modena e le altre amministrazioni locali offrono una ampia gamma di servizi, tra cui le RSA e le case protette, i centri diurni, i servizi di assistenza domiciliare, il telesoccorso, mentre il principale trasferimento è rappresentato dall'assegno di cura e dalla

⁽³¹⁾ G. Solinas, *Popolazione, servizi di cura e occupazione ecc.*, cit., p. 25, con riferimento a dati ISTAT. V. anche Comune di Modena – Assessorato ai Servizi Sociali, *La domanda di assistenza domiciliare a Modena*, Modena, luglio 1999, mimeo e Comune di Modena – Assessorato ai Servizi Sociali, *L'offerta di assistenza domiciliare a Modena*, Modena, luglio 1999, mimeo.

⁽³²⁾ P. Bosi, M.C. Guerra, P. Silvestrini, *La spesa sociale nel Comune di Modena*, in *Materiali di discussione*, collana del Dipartimento della Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Politica, 1998, n. 223; Id., *La spesa sociale nel Comune di Modena: la valutazione della condizione economica* in *Materiali di discussione*, collana del Dipartimento della Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia, Dipartimento di Economia Politica, 1999, n. 264, e ivi riferimenti ai criteri di accesso ai diversi servizi.

integrazione del reddito per gli anziani che abbiano determinati requisiti⁽³³⁾.

Secondo dati forniti dall'Assessorato per i Servizi Sociali del Comune di Modena il sistema socio-sanitario pubblico modenese eroga direttamente servizi di assistenza a

1.266 anziani. Il 26 per cento di questi anziani usufruisce di servizi di assistenza domiciliare erogati dall'Assessorato ai Servizi Sociali del Comune; il 56 per cento usufruisce di servizi domiciliari di tipo infermieristico; il 7,8 per cento beneficia del servizio integrato socio-sanitario domiciliare di tipo post-ospedaliero; infine, il restante 10,2 per cento partecipa alle forme di contribuzione economica e assegno di cura. Il 45 per cento dei 1.266 anziani beneficiano peraltro di prestazioni socio-assistenziale combinate con prestazioni di carattere sanitario⁽³⁴⁾.

Alla stregua di questi dati è facile intuire che, accanto alle prestazioni rese in forma di volontariato⁽³⁵⁾, in un numero rilevante di casi l'amministrazione comunale si limita a gestire la fase della determinazione delle tipologie e della durata dei servizi a favore dell'anziano (compiti di indirizzo, organizzazione e controllo), affidando a operatori privati, mediante contratti di appalto o di concessione pubblica, l'erogazione concreta della prestazione.

⁽³³⁾ G. Solinas, *op. ult. cit.*, pp. 25-26.

⁽³⁴⁾ Comune di Modena – Assessorato ai Servizi Sociali, *L'offerta di assistenza domiciliare a Modena*, cit., p. 6 e ivi, spec. pp. 8-18, ampia analisi di dettaglio delle diverse prestazioni offerte dall'operatore pubblico.

⁽³⁵⁾ Cfr. ancora Comune di Modena – Assessorato ai Servizi Sociali, *L'offerta di assistenza domiciliare a Modena*, cit., pp. 16-17.

Con riferimento al Comune di Modena, per esempio, il servizio di assistenza domiciliare agli anziani è coperto con personale della amministrazione comunale per una percentuale che non supera il 30 per cento. La restante quota di personale è invece fornita da imprese private e cooperative sociali. Un numero imprecisato di prestazioni viene poi reso direttamente dal prestatore di lavoro a favore della famiglia e dell'anziano, senza la presenza di intermediari: in questo ambito, dalle prestazioni di lavoro subordinato vere e proprie, normalmente inquadrare nella categoria del lavoro domestico, si sfuma in un *continuum* di rapporti più o meno precari e di natura occasionale che, inevitabilmente, tende a sfociare nel lavoro irregolare e nel lavoro "nero" *tout court*.

La scelta di ricorrere a operatori privati costituiti in forma di impresa o operanti in forma associativa e con vocazione sociale è una politica attivamente perseguita dalla amministrazione comunale: tale politica risulta finalizzata sia a qualificare l'intervento pubblico sia a stimolare un miglioramento della qualità e quantità dei servizi mediante il confronto pubblico-privato.

A partire dal 1983 il Consiglio Comunale di Modena ha approvato infatti uno schema generale di

«convenzione» da stipulare con le cooperative sociali al fine di «far fronte alla domanda sociale espressa dal territorio» e di «avviare una sperimentazione per una diversa gestione degli interventi di assistenza sociale»⁽³⁶⁾. Questo nella consapevolezza che le cooperative sociali «per la serietà dei corsi svolti per l'aggiornamento del personale [...], per il tirocinio richiesto ai loro soci ed

⁽³⁶⁾ Comune di Modena – Assessorato ai Servizi, Modello di gestione del servizio di assistenza domiciliare a Modena – Rapporto fra pubblico e privato: evoluzione 1980 – 1999, Modena, luglio 1999, mimeo, p. 1.

effettuato prevalentemente presso le strutture comunali e pubbliche, danno comprovata assicurazione e fiducia della loro idoneità a svolgere le prestazioni di assistenza di base come richieste dall'Amministrazione Comunale" (37).

Successivamente, nel corso del 1991, il Consiglio Comunale ha bandito la prima gara di «appalto-concorso», volta a valutare e valorizzare adeguatamente la capacità organizzativa e gestionale degli operatori privati del settore al fine di sviluppare e diversificare ulteriormente i servizi di assistenza domiciliare e di cura delle persone a fronte di pesanti vincoli (di natura amministrativa e occupazionale) gravanti sul soggetto pubblico (38).

Come giustamente evidenziato, tuttavia, data la particolare natura del servizio, che solo raramente richiede l'utilizzo di macchinari e/o attrezzature sanitarie o mediche, l'appalto del servizio di assistenza a operatori privati e cooperative si configura sostanzialmente come una forma di somministrazione di manodopera (39), sollevando così, come vedremo successivamente, non pochi problemi dal punto di vista della compatibilità rispetto alla disciplina inderogabile di legge in materia di fornitura di mere prestazioni di lavoro (art. 1, L. 1369/1960).

Al di là di questa notazione, un elemento ancora più problematico è rappresentato dal mancato raccordo tra operatori pubblici e operatori privati, che certo non può essere semplicemente spiegato solo in considerazione degli elementi distorsivi indotti dalla presenza di forme di lavoro irregolare e sommerso non spiegabili solo in considerazione della presenza di *free riders* che operano

(37) Ivi, p. 2.

(38) Ivi, pp. 2-5.

(39) G. Solinas, *op. ult. cit.*, p. 26.

a titolo individuale e al di fuori di qualsiasi parametro normativo standard. Vero è, piuttosto, che ciascun operatore privato opera in un settore alquanto deregolato e rispetto al quale l'asimmetria di informazioni tra chi offre e chi domanda la prestazione di assistenza domiciliare consente l'adozione di comportamenti alquanto differenziati.

Quanto sin qui rilevato spiega perché l'Amministrazione Comunale modenese si trovi oggi attivamente impegnata, soprattutto nell'ambito del progetto-pilota Serdom (v. *infra*, § 6), ad un ulteriore sforzo progettuale teso a ridisegnare il quadro delle regole contrattuali entro cui operano i soggetti che erogano servizi di assistenza domiciliare alle persone: sforzo progettuale che, nel delineare un nuovo e più avanzato equilibrio tra operatore pubblico e operatore privato, ha imposto una attenta ricognizione delle prassi contrattuali attualmente in vigore nel settore sei servizi di assistenza domiciliare alla persona.

4. *Segue.* quale ruolo per gli intermediari privati?

Il punto di maggiore criticità, al riguardo, è indubbiamente rappresentato, come vedremo diffusamente nel prosieguo della analisi, dal ruolo da assegnare all'intermediario privato: alquanto semplicistica appare infatti la lettura tradizionale, ma certo non in linea con l'evoluzione del mercato del lavoro, che vede nell'intermediario (vuoi nella forma del mero mediatore, vuoi nella forma più complessa dell'interposto e cioè del fornitore di prestazioni di lavoro) un fattore di speculazione sul lavoro altrui che determina un innalzamento dei costi a

carico delle famiglie ⁽⁴⁰⁾. In questo settore, invero, l'intermediario può, laddove operi con metodi imprenditoriali (e a prescindere dallo scopo di lucro), razionalizzare la gestione dei rapporti di lavoro e contribuire alla regolarizzazione dei rapporti che intercorrono tra prestatore di lavoro e famiglia, contribuendo alla creazione di economia di scala e di un *know how* immateriale che aiuta a innalzare la qualità del servizio.

Tale profilo, oggetto di scarsa attenzione da parte della dottrina e degli operatori del settore, è stato efficacemente evidenziato dalla FONDAZIONE DEL MONTE di Bologna e Ravenna, nell'ambito del già citato "Progetto anziani – Progetto di assistenza domiciliare ad anziani non autosufficienti" ⁽⁴¹⁾.

In questa sede è stato infatti evidenziato come appaia ancora oggi dominante una concezione nella quale "trova posto una unica relazione, instaurata direttamente fra la famiglia e l'operatore assistenziale, al posto di una coppia di relazioni: quella fra la famiglia ed una organizzazione di servizi, da un parte, e quella fra tale organizzazione e l'operatore che materialmente presta tali servizi dall'altra" ⁽⁴²⁾. Al riguardo, è stato giustamente rilevato come, solo apparentemente, e in virtù di una falsa rappresentazione delle logiche che governano il mercato dei servizi alla persona, l'assenza dell'intermediario risulti essere la soluzione più economica ⁽⁴³⁾. È vero infatti che, in questo modo, "si salta un livello di intermediazione" ⁽⁴⁴⁾, ma questo non toglie che proprio nel rapporto diretto tra famiglia e operatore

⁽⁴⁰⁾ Per una ricostruzione di questi profili cfr. M. Tiraboschi, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit.

⁽⁴¹⁾ Fondazione del Monte, "Progetto anziani" *ecc.*, cit., pp. 2-5.

⁽⁴²⁾ Ivi, p. 1.

⁽⁴³⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁴⁾ *Ibidem*.

assistenziale si determinano il più delle volte quei presupposti economici, giuridici e sociali che alimentano il mercato del lavoro nero, la scarsa qualità del servizio e, in definitiva, la distorsione della concorrenza rispetto a scelte imprenditoriali tese alla razionalizzazione del mercato di riferimento mediante l'impiego di criteri manageriali e prassi contrattuali facilmente verificabili in sede di controllo da parte dei servizi ispettivi delle Direzioni provinciali per l'impiego.

Vero è piuttosto che la scarsa diffusione di operatori genuinamente imprenditoriali, riconducibile all'elevato costo del lavoro e alla mancanza sul piano normativo di modelli contrattuali flessibili, oltre ad alimentare rapporti diretti tra famiglia e operatore assistenziale, consente l'ingresso e la sopravvivenza nel mercato dei servizi alla persona di speculatori e intermediari che poco o nulla hanno a che vedere con forme genuine e legali di collocamento privato ovvero di somministrazione di manodopera o, anche, di prestazione di servizi di natura socio-assistenziale.

Invero, "solo uscendo dal chiuso dei rapporti esclusivamente individuali verso forme più collettive, tipicamente aziendali, si può raggiungere un risultato accettabile per tutti": amministrazioni comunali, operatori assistenziali e famiglie ⁽⁴⁵⁾. Questo spiega lo sforzo della Amministrazione comunale di Modena, mediante il più volte citato progetto Serdom, e della Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, di addivenire, seppure mediante percorsi diversi, ad una maggiore diversificazione e modernizzazione dei contratti di lavoro a disposizione delle entità collettive (imprese, associazioni, cooperative, etc.) disposte a operare nel mercato dei servizi alla persona su base o comunque secondo logiche

⁽⁴⁵⁾ Ivi, p. 3.

imprenditoriali. Solo in questo modo sarà peraltro possibile estendere le garanzie lavoristiche di tutela del lavoro regolare, oggi limitate a pochi segmenti del mercato dei servizi di cura alla persona, e arginare forme e ipotesi contrattuali di lavoro irregolare e/o clandestino, soprattutto laddove la prestazione venga resa da cittadini non appartenenti alla Unione europea che, come noto, sono i soggetti maggiormente soggetti a forme di ricatto occupazionale.

Prima di verificare come questa esigenza sia maturata nell'area modenese, attraverso la formalizzazione del progetto Serdom, pare opportuno fornire una ricognizione delle tipologie contrattuali adottate nel settore, in modo da cogliere le problematiche giuslavoristiche che, allo stato, rappresentano un ostacolo allo sviluppo del settore su base istituzionale.

5. Servizi alla persona e rapporti di lavoro: l'offerta privata

5.1. Un quadro di riferimento concettuale

Come più volte rilevato, quello dei servizi alla persona è un mercato poco o nulla trasparente. Fenomeni che, dal punto di vista socio-economico, possono essere letti come sintomo di sprechi e inefficienza (prezzi alti a fronte di una qualità del servizio mediamente bassa, in quanto povera di contenuti di formazione/esperienza/competenza da parte degli operatori) si traducono il più delle volte, sul piano giuridico, in prassi contrattuali *praeter* e, il più delle volte, *contra legem*.

Non pare dunque eccessivo affermare che proprio gli schemi contrattuali attualmente utilizzati dagli operatori del settore – sia in forma individuale sia in forma

associata sia alle dipendenze o in collaborazione con una impresa/società – rappresentano uno dei principali fattori di distorsione del mercato dei servizi alla persona; fattori che, nell'ingenerale fenomeni di concorrenza sleale, alimentano un circolo perverso che ostacola i tentativi istituzionali volti a concorrere a una maggiore trasparenza di tale mercato.

Di questo sembra essere consapevole anche l'Amministrazione Comunale modenese, laddove rileva come nel settore dei servizi di cura alla persona e di assistenza domiciliare, “oltre alle imprese private che operano in convenzione con il pubblico e sul mercato privato appare consistente la presenza di lavoro sommerso che, in base alle stime effettuate dagli stessi operatori ha almeno le stesse dimensioni economiche di quello regolare e che è rappresentato da una serie di prestazioni offerte da singole persone per periodi di tempo variabili in funzione della durata del bisogno e dalle condizioni economiche dell'utente e della sua famiglia” ⁽⁴⁶⁾. Una percentuale del lavoro irregolare è rappresentata dal ricorso a prestazioni rese da cittadini extracomunitari non in regola con il permesso di soggiorno o, comunque, con le norme di accesso al mercato del lavoro dei cittadini extracomunitari.

Questa impressione è stata ampiamente confermata nel corso di una ricognizione empirica effettuata dal Centro Studi Internazionali e Comparati dell'Università di Modena e Reggio Emilia nei mesi di febbraio e marzo 2000, in collaborazione con l'Assessorato ai Servizi sociali del Comune di Modena, mediante il metodo dell'intervista e della raccolta degli schemi contrattuali in uso nella prassi del settore.

⁽⁴⁶⁾ Comune di Modena – Assessorato ai Servizi Sociali, *L'offerta di assistenza domiciliare a Modena*, cit., p. 5.

La ricognizione della prassi contrattuale nell'area modenese (che ovviamente non tiene conto del fenomeno – particolarmente rilevante sia in termini quantitativi che qualitativi – del lavoro «nero» *tout court*)⁽⁴⁷⁾, ha consentito di tipizzare gli schemi negoziali più utilizzati e che da soli possono contribuire a spiegare l'estrema eterogeneità delle tariffe economiche applicate a prestazioni in astratto analoghe.

5.2. Gli schemi contrattuali applicati: profili critici

5.2.1. Lavoro dipendente e collaborazioni familiari

Un primo schema contrattuale è quello proposto dalle ACLI, che sono attualmente gli unici soggetti abilitati (assieme alle associazioni di categoria a carattere nazionale: art. 2, L. n. 339/1958) a intervenire nella mediazione tra domanda e offerta di lavoro nell'ambito dei rapporti di lavoro domestico. Si tratta di uno schema di lavoro dipendente stipulato direttamente tra famiglia e collaboratore/collaboratrice familiare ai sensi del

⁽⁴⁷⁾ Per lavoro «nero» *tout court* si intende il lavoro senza contratto o non dichiarato. Diverso è il fenomeno del lavoro c.d. «grigio» che si caratterizza in ragione del grado di deviazione delle disposizioni di legge e di contratto pur in presenza di un rapporto contrattuale. In quest'ultimo caso, l'irregolarità del contratto può dipendere dal mancato rispetto di disposizioni in tema di retribuzione, orario, applicazione delle disposizioni del contratto collettivo etc. ovvero dalla sua non rispondenza al tipo di prestazione svolta come nell'ipotesi in cui dietro un contratto di associazione o di lavoro parasubordinato si nasconda un vero e proprio contratto di lavoro dipendente.

contratto nazionale sulla disciplina del rapporto di lavoro domestico e familiare del 16 luglio 1996.

Relativamente a detto schema contrattuale è sufficiente rilevarne la piena conformità rispetto alla normativa di legge e di contratto collettivo.

Si tratta inoltre di uno schema particolarmente duttile, anche se ovviamente riferito a prestazioni lavorative di carattere non specialistico (lavori domestici, preparazione dei pasti, igiene della persona, compagnia, assistenza all'anziano etc.). Il rinvio al contratto collettivo di settore potrebbe consentire, infatti, di valorizzare talune clausole che ben si attagliano all'esigenza di delineare percorsi di certificazione delle competenze e soprattutto di formazione degli operatori del settore. L'art. 9 del CCNL, in particolare, introduce la possibilità di usufruire di permessi per la formazione professionale. Ma è chiaro che questa possibilità può essere adeguatamente valorizzata soltanto nella misura in cui si fuoriesca dai limiti, invero alquanto ristretti, del rapporto famiglia-collaboratore familiare, per assumere dimensioni collettive nell'ambito di organizzazioni maggiormente complesse e articolate.

Lo schema del lavoro dipendente può, naturalmente, essere adottato direttamente dalle famiglie che, anche senza l'apporto di un intermediario-mediatore abilitato alla individuazione del prestatore di lavoro, si avvalgano della attività di un collaboratore familiare. In questo caso trova applicazione la disciplina sul lavoro domestico ⁽⁴⁸⁾.

È chiaro tuttavia che si tratta di uno schema contrattuale che solo in parte si presta a soddisfare le molteplici

⁽⁴⁸⁾ Su cui v. recentemente, e in modo esaustivo, F. Basenghi, *Il lavoro domestico*, Milano, 2000.

esigenze legate alla cura e alla assistenza domiciliare degli anziani, in quanto pensato per attività di bassa professionalità e, come detto, di carattere non specialistico, laddove invece, almeno in un numero rilevante di casi, l'assistenza agli anziani non si limita a una mera attività di badantato ma richiede anche prestazioni infermieristiche o comunque prestazioni specialistiche che possono essere adeguatamente fornite da professionisti adeguatamente formati all'uopo.

5.2.2. Collaborazioni coordinate e continuative

Laddove la prestazione venga resa non direttamente alla famiglia, ma per il tramite di una impresa privata o di una cooperativa, lo schema contrattuale più diffuso risulta invece essere quello delle collaborazioni coordinate e continuative, svolte senza vincolo di subordinazione.

Nelle imprese del settore, infatti, il ricorso a rapporti di lavoro dipendente ovvero alle prestazioni dei soci, nel caso di cooperative sociali, è previsto, nella migliore delle ipotesi, per le attività di segreteria/amministrazione, mentre le prestazioni rese dagli operatori a favore delle famiglie sono incanalate quasi esclusivamente in contratti di lavoro continuativo e coordinato (c.d. parsubordinazione). Circostanza questa che si spiega non solo in termini di riduzione del costo del lavoro connesso alla attivazione di un rapporto di lavoro dipendente, ma anche con la possibilità di dare luogo a evidenti forme di intermediazione e interposizione vietate dalla legge, laddove si tratti di somministrazione di prestazioni di lavoro dipendente. Il ricorso al concetto di collaborazione coordinata e continuativa consente infatti, anche se solo da un punto di vista meramente

formale, di fuoriuscire dal campo di applicazione del diritto del lavoro, trattandosi di prestazioni giuridicamente di lavoro autonomo.

In attesa di una auspicabile riforma del quadro legale ⁽⁴⁹⁾, la plausibilità di tale modulo contrattuale pare tuttavia alquanto problematica, posto che le modalità concrete di esecuzione di dette prestazioni rasentano spesso i confini del lavoro dipendente caratterizzandosi per il dato tipico del vincolo di subordinazione.

È nota, in proposito, la difficoltà di individuare con precisione il concetto giuridico di «subordinazione», specie con riferimento alle fattispecie dai contorni sfumati che nel settore in esame si collocano costantemente nelle zone di confine tra autonomia e subordinazione ⁽⁵⁰⁾.

In giurisprudenza, il più delle volte si identifica la subordinazione con l'assoggettamento del prestatore di lavoro al potere direttivo, organizzativo e disciplinare del datore di lavoro ⁽⁵¹⁾. In altri casi, invece, si parla di

⁽⁴⁹⁾ Per l'impostazione del problema, sia consentito rinviare a M. Biagi, M. Tiraboschi, *Le proposte legislative in materia di lavoro parasubordinato: tipizzazione di un tertium genus o codificazione di uno Statuto dei lavori?*, in *Lavoro e Diritto*, n. 4/1999.

⁽⁵⁰⁾ Per maggiori approfondimenti sul punto cfr. M. Tiraboschi, *Premesse per uno studio della giurisprudenza in tema di individuazione della fattispecie di lavoro subordinato*, in Quaderni ALAR, Milano, 1993; Id., *Autonomia e subordinazione nelle tecniche di interpretazione dei precedenti giudiziari*, in *Riv. Giur. Lav.*, 1994, I, p. 353.

⁽⁵¹⁾ Tra le tante: Cass. 17 dicembre 1999 n. 14248, *Giust. Civ. Mass.* 1999, 2571; Cass. 2 luglio 1999 n. 6827, *Giust. Civ. Mass.*, 1999, 1544; Cass. 25 novembre 1996, *Giust. Civ. Mass.* 1996, 1587; Cass. 17 novembre 1994 n. 9718, *Inf. prev.* 1995, 9718; Cass. 30 luglio 1993 n. 8506, *IPrev.* 1993, 1169; Cass. 1° febbraio 1993 n. 1182, *RIDL*, 1993, II, 415, con nota di Nogler; Cass. 7 aprile 1992 n. 4220, *RIDL*, 1993, II, 245, con nota di Nogler; Cass. 23 ottobre 1991 n. 11229, *MFI*; Cass. 3 aprile 1990 n. 2680, *RGL*, 1991, II, 196, con nota di Menghini; Cass. 20 settembre 1989 n. 3930, *DL*, 1990, II, 242, con nota di Mormile; Cass. 3 maggio 1985 n. 3310, *GC*, 1985,

stabile inserimento del prestatore di lavoro nell'organizzazione produttiva dell'imprenditore ovvero di sottoposizione alla supremazia gerarchica e tecnico-amministrativa del datore di lavoro ⁽⁵²⁾. Non mancano, infine, riferimenti ad un vincolo di natura personale che assoggetta il prestatore di opera ad un potere direttivo del datore di lavoro con conseguente limitazione della sua libertà ⁽⁵³⁾.

Per stabilire se il contratto in questione appartenga ad un tipo contrattuale piuttosto che ad un altro è allora

I, 2735; T. Torino 26 maggio 1998, *Lavoro nella giur.* 1999, 66; P. Milano 19 aprile 1997, *OGI* 1997, 346; P. Roma 21 giugno 1995, *DL*, II, 16 con nota di Sciotti; P. Monza 6 dicembre 1994, *RIDL* 1995, II, 812 con nota di Calafà; T. Milano 25 gennaio 1992, *OGI*, 1992, 37; P. Roma 7 marzo 1991, *RIDL*, 1992, II, 381, con nota di Nogler.

⁽⁵²⁾ Tra le tante: Cass 18 giugno 1999 n. 6150, *Giust. Civ. Mass.* 1999, 1433; Cass. 27 marzo 1998 n. 3272, *Riv. critica dir. lav.* 1998, 686 con nota di Muggia; Cass. 12 agosto 1997 n. 7494, *Giust. civ. Mass.* 1997, 1403; Cass. 25 luglio 1994 n. 6919, *DPL*, 1995, 153; Cass. 13 febbraio 1990 n. 1037, *MF*; Cass. 5 febbraio 1988 n. 1232, *RFI*, voce Lavoro-rapporto, n. 439; Cass. 13 maggio 1987 n. 4407, *MFI*; Cass. 25 febbraio 1987 n. 2011, in *RGENel*, 1987, 1011; Cass. 15 marzo 1984 n. 1780, *RFI*, 1984, voce Lavoro-rapporto n. 399; P. Biella 15 marzo 1999, *Giur. Piemontese* 1999, 285 con nota di Rosso; T. Torino 29 novembre 1997, *Lav. nella giur.* 1998, 423; P. Parma 12 dicembre 1996, *Riv. critica dir. lav.*, 1997, 616; P. Roma 29 ottobre 1996, *Lav. nella giur.*, 1997, 150; P. Bergamo 27 aprile 1995, *Inf. prev.*, 1996, 132; T. Milano 8 settembre 1993, *RIDL*, 1994, II, 85, con nota di Fortunat.

⁽⁵³⁾ Tra le tante: Cass. 11 giugno 1999 n. 5787, *Giust. civ. Mass.* 1999, 1335; Cass. 4 marzo 1998 n. 2370, *Giust. civ. Mass.* 1998, 498; Cass. 17 dicembre 1994 n. 10829, *NGL* 1995, 523; Cass. 25 gennaio 1993 n. 811, *NGL*, 1993, 337; Cass. 11 maggio 1990, n. 4070; Cass. 29 marzo 1990, n. 2553; Cass. 10 gennaio 1989 n. 41, *MFI*; Cass. 10 dicembre 1986 n. 7347, *DPL*, 1987, 1440; Cass. 20 aprile 1983 n. 2728, *L80*, 1983, 691 e *OGI*, 1983, 825; P. Roma 14 aprile 1998, *Lav. nella giur.* 1998, 790; T. Roma 20 dicembre 1997, *Lav. nella giur.* 1998, 610; T. Piacenza 3 aprile 1989, *IPrev*, 1989, 1079.

decisiva l'indagine sulla volontà negoziale delle parti; volontà che, tuttavia, come ormai più volte evidenziato dalla dottrina, “non consiste nell'eventuale intendimento comune alle parti di porre in essere un rapporto di lavoro subordinato piuttosto che autonomo: ciò che rileva è soltanto la volontà *relativa ai singoli elementi essenziali* del tipo”⁽⁵⁴⁾. Anche in questo caso, tuttavia, il problema della ricostruzione dell'effettivo assetto di interessi concretamente posto in essere dalle parti è tutt'altro che semplice: come noto, la verifica della corrispondenza tra quanto espressamente dichiarato (volontà cartolare e *nomen iuris*) e quanto poi concretamente realizzato («voluto» negoziale) potrà essere infatti operata dal giudice di rinvio sulla base di un accertamento indiretto, e cioè essenzialmente presuntivo, della volontà negoziale delle parti circa l'esistenza o meno dell'elemento distintivo della subordinazione (c.d. metodo sussuntivo) ovvero attraverso un grossolano apprezzamento globale della vicenda operato mediante una ricognizione dell'*id quod plerumque accidit* (c.d. metodo tipologico)⁽⁵⁵⁾.

È noto, in proposito, che ai fini della distinzione tra lavoro autonomo e subordinato, non costituisce criterio distintivo il tipo di attività lavorativa, rilevando piuttosto il modo in cui l'attività medesima viene di volta in volta prestata. Non vi sono infatti, quantomeno in via di principio, attività lavorative che siano per loro natura suscettibili di essere regolate solo e soltanto secondo uno schema negoziale e che – sempre per la loro

⁽⁵⁴⁾ P. Ichino, *Autonomia privata individuale e qualificazione del rapporto di lavoro*, in *Quaderni ALAR*, Milano, pp. 26-28.

⁽⁵⁵⁾ Sul punto, per le diverse opzioni di politica del diritto prospettabili, cfr. E. Ghera, P. Ichino, M. Tiraboschi e M. Napoli, in AA.VV., *Autonomia privata individuale e qualificazione del rapporto di lavoro*, in *Quaderni ALAR*, Milano, 1993.

particolare natura – non tollerino la possibilità di utilizzazione di diversi modelli di regolamentazione legale ⁽⁵⁶⁾. Inoltre, al fine di stabilire se le parti abbiano inteso dare vita ad un contratto di lavoro autonomo o subordinato, il giudice deve accertare quale sia stata la comune intenzione delle parti – con riferimento sia al momento della determinazione del contenuto o comunque di un elemento qualificante del contratto sia a quello dell'esecuzione del negozio, attraverso il comportamento complessivo dei contraenti – senza che, peraltro, il *nomen iuris* formalmente imputato al contratto possa essere d'ostacolo ad una diversa qualificazione quando il giudice rilevi che esso non corrisponde alla sostanza del rapporto ⁽⁵⁷⁾. Di conseguenza, se le parti – nelle manifestazioni della loro autonomia negoziale – abbiano inteso escludere l'elemento della subordinazione, è pur

⁽⁵⁶⁾ In giurisprudenza, tra le tante: Cass. 25 gennaio 1993 n. 812, *Giust. civ. Mass.* 1993, 117 Cass. 13 febbraio 1990 n. 1037, *MFI*; Cass. 17 febbraio 1987 n. 1714, *DPL*, 1987, 2009; Cass. 19 novembre 1985 n. 5705, *RFI*, 1985, voce *Lavoro-rapporto*, n. 399; P. Roma 29 settembre 1998, *DL* 1999, II, 222 con nota di Sciotti; T. Torino 29 novembre 1999, *Lavoro nella giur.* 1998, 423; In dottrina cfr. per tutti: M. De Luca, *Autonomia e subordinazione nella giurisprudenza di legittimità*, *Foro It.*, 1989, c. 2909; M. D'Antona, *Intervento*, in *Il lavoro e i lavori*, in *Lav. Dir.*, 1988, p. 413, nonché, per opportune precisazioni, P. Ichino, *Subordinazione e autonomia nel diritto del lavoro*, Milano, 1989, p. 11, nota 3.

⁽⁵⁷⁾ Sul punto, per la chiarezza delle argomentazioni addotte, v. tra i tanti, M. Di Ruocco, *Attività lavorative emergenti: autonomia o subordinazione?*, in *Mass. Giur. Lav.*, 1988, pp. 413-414. In giurisprudenza, tra le tante: Cass. 25 maggio 1998 n. 5214, *GI* 1999, 1406; Cass.; Cass. 20 giugno 1997 n. 5520, *RIDL* 1997, II, 7091 con nota di Pera; Cass. 10 marzo 1994 n. 2352, *DL*, 1994, II, 117, con nota di Battista, nonché Cass. 18 febbraio 1993 n. 1971 e Cass. 8 gennaio 1993 n. 84, *RGL*, 1994, II, 561 e 563, con nota di Bartesaghi. Per un panorama sulla casistica giurisprudenziale v. recentemente AA.VV., *Lavoro autonomo, lavoro coordinato*, in *Quaderni di Diritto delle Relazioni Industriali*, e ivi spec. i contributi di Lunardon e Perulli.

sempre possibile pervenire ad una diversa qualificazione della fattispecie laddove si dimostri che, in concreto, il detto elemento della subordinazione si sia di fatto realizzato nel corso del rapporto ⁽⁵⁸⁾.

In ogni caso, anche a prescindere dalle modalità concrete di esecuzione della prestazione lavorativa e dalle incertezze manifestate dalla giurisprudenza in punto alla qualificazione dei rapporti di lavoro, i formulari raccolti nel corso della rilevazione empirica di cui sopra presentano di per sé gravi contraddizioni, lacune e punti di tensione con la normativa di legge. In caso di contenzioso, questi contratti difficilmente resisterebbero al vaglio giurisprudenziale posto che, in molti casi, rappresentano un espediente negoziale diretto a mascherare, più o meno consapevolmente, veri e propri rapporti di lavoro dipendente caratterizzati dalla presenza dei principali tratti caratterizzanti dello schema contrattuale di lavoro subordinato di cui all'art. 2094 del Codice civile. Oltre alla subordinazione, alla stregua di elementi indiziari, a cui ricondurre in chiave tipologica o per sussunzione il caso di specie allo schema astratto di legge, si ricordano elementi quali: l'inserimento nell'organizzazione dell'impresa del datore di lavoro, l'incidenza soggettiva del rischio, la collaborazione, l'inerenza della prestazione al normale funzionamento dell'impresa, la continuità del rapporto, l'esistenza di un orario di lavoro, la proprietà dei mezzi di produzione, la forma della retribuzione, l'esistenza di poteri di controllo, di direzione e gerarchico-disciplinari, il carattere personale della prestazione lavorativa, etc. ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁸⁾ Cfr. AA.VV., *Lavoro autonomo, lavoro coordinato*, in *Quaderni di Diritto delle Relazioni Industriali*, cit.

⁽⁵⁹⁾ Per una recente analisi sistematica della casistica giurisprudenziale sul punto cfr. L. Nogler, *La doppia nozione giuslavoristica di parasubordinazione*, in *Guida al Lavoro on-line*, 30 giugno 2000.

5.2.3. L'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative nel rapporto diretto tra famiglia/anziano e operatore assistenziale

Nel § 4 si è fatto riferimento alle perplessità che sorgono rispetto alla attivazione di un rapporto diretto tra famiglia/anziano e operatore assistenziale.

A questo proposito, e con specifico riferimento allo schema delle collaborazioni coordinate e continuative, occorre ora precisare che tali perplessità attengono a considerazioni generali di politica del lavoro e politica occupazionale, e non invece a dubbi circa l'applicabilità di detto schema contrattuale ai rapporti *de quo*. Non pare infatti che lo strumento delle collaborazioni coordinate e continuative possa rappresentare una valida alternativa alla individuazione di entità collettive in grado di razionalizzare il mercato dei servizi alla persona.

Del resto, se si tratta di una prestazione continuativa di badantato e di mera assistenza all'anziano pare difficile negare il carattere di subordinazione del vincolo giuridico che lega l'operatore assistenziale alla famiglia o all'anziano, e come tale la sussistenza di un rapporto di lavoro domestico, laddove l'esecuzione di prestazioni specialistiche e infermieristiche potranno adeguatamente essere rese nell'ambito dei rapporti di lavoro autonomo senza vincolo di coordinazione e/o continuità.

Non solo. L'attivazione di un rapporto diretto tra famiglia/anziano e prestatore d'opera mediante lo schema della collaborazione coordinata e continuativa non pare di per sé idonea a incentivare, per i costi ad essa connessi, la razionalizzazione/regularizzazione del mercato dei servizi alla persona, attratti inevitabilmente nell'area del lavoro nero e irregolare, soprattutto laddove la

prestazione sia resa mediante vincolo di lavoro parasubordinato. Nella provincia di Modena, per esempio, risulta essere stata raramente effettuata alla Direzione Provinciale del Lavoro una richiesta di regolarizzazione di prestatore extracomunitario mediante contratto di collaborazione coordinata e continuativa. Tale ipotesi, per esperienza diretta dei curatori di questo rapporto, risulta allo stato sconosciuta a larga parte sia degli operatori della Direzione provinciale del lavoro che della prefettura e dà dunque luogo a complicazioni burocratiche che, spesso, paralizzano il processo di regolarizzazione del cittadino extracomunitario.

Detto questo resta tuttavia in astratto plausibile la stipulazione di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa con un soggetto non imprenditore e, dunque, con la famiglia o l'anziano. In questo senso si sono espresse la dottrina e una parte della giurisprudenza di legittimità e di merito ⁽⁶⁰⁾.

Esiste tuttavia un più recente orientamento della Cassazione ⁽⁶¹⁾ che, con riferimento alla attività di assistenza domiciliare prestata a favore di una donna anziana e inferma, seppure in via incidentale nella determinazione del giudice competente, ha escluso la sussistenza di un rapporto di lavoro parasubordinato, motivando questa decisione con l'assenza del requisito della coordinazione. Detto elemento, secondo questa sentenza della Cassazione, può essere "ravvisato solamente quando il preponente sia titolare di una stabile organizzazione diretta alla produzione di beni e servizi" e dunque allorché esista un "collegamento fra la suddetta prestazione del

⁽⁶⁰⁾ G. Ferraro, *I contratti di lavoro*, Padova, 1998. *Contra*: G. Tarzia, *Il processo del lavoro*, 1988, Milano. In giurisprudenza: Cass. 29 ottobre 1975, n. 3684; Pretura di Bassano del Grappa, 9 maggio 1975.

⁽⁶¹⁾ Cass. 19 dicembre 1995, n. 12962.

lavoratore e un'attività di natura imprenditoriale svolta dal preponente”.

Del resto anche altre sentenze puntualizzano la necessità di individuare un “collegamento funzionale dell'attività del lavoratore parasubordinato con la struttura del committente”, proprio con il fine di escludere le ipotesi in cui il committente non sia titolare di un'organizzazione ⁽⁶²⁾.

L'individuazione del requisito della coordinazione della prestazione viene, quindi, in tali pronunce giurisprudenziali, a rappresentare il profilo di maggior rilievo nella riconduzione di un contratto stipulato da un committente non imprenditore nell'alveo delle collaborazioni coordinate e continuative.

D'altro canto in dottrina, seppure senza giungere a far coincidere il requisito in esame con la semplice funzionalità della prestazione all'attività del committente ⁽⁶³⁾, viene precisato che “l'assunzione dell'obbligazione ad una serie di risultati consecutivi” fa ravvisare una “connessione teleologica dei risultati dell'attività (coordinazione)” ⁽⁶⁴⁾. Inoltre, già la personalità e la continuità del rapporto postulano “inevitabilmente un momento di coordinamento, che può assumere un'intensità più o meno accentuata, ma che comunque non potrà mai mancare” ⁽⁶⁵⁾. In tal caso, il fatto che il committente sia imprenditore, rafforza semplicemente la coordinazione,

⁽⁶²⁾ Come rilevato in L. Nogler, *La doppia nozione giuslavoristica di parasubordinazione*, 2000, dove l'Autore cita le sentenze di Cass. N. 6752/1996 e 9550/1995, alle quali si può aggiungere anche la 10680/1994.

⁽⁶³⁾ G. Ferraro, *I contratti di lavoro*, 1998, p. 355.

⁽⁶⁴⁾ G. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, in *DLRI*, 1998, p. 459.

⁽⁶⁵⁾ G. Ferraro, *Dal lavoro subordinato al lavoro autonomo*, *op. cit.*, p. 459.

come confermato dall'assunto "tanto più se imprenditore".

Anche dottrina più datata ha affermato la possibilità di ravvisare il problematico requisito della coordinazione nella prestazione verso soggetto non imprenditore ⁽⁶⁶⁾.

Quanto detto, induce indubbiamente a sollevare talune perplessità circa la possibilità di instaurare un contratto di collaborazione coordinata e continuativa tra operatore assistenziale e famiglia, anche se non può escludersi la presenza di una coordinazione della prestazione lavorativa anche nel caso di prestazioni assistenziali rese non per il tramite di un intermediario, ma direttamente all'anziano o alla famiglia: questo soprattutto laddove la prestazione dia luogo a una pluralità coordinata di attività, che può variare dai servizi socio-assistenziali in senso stretto ad altre prestazioni eterogenee (assistenza dell'anziano nelle pratiche burocratiche e nella gestione di relazioni esterne alla famiglia, pulizia della casa dell'anziano, somministrazione di servizi estetici etc.). Vero è che l'elemento della coordinazione attiene alla predisposizione di un programma negoziale rispondente non alla realizzazione di una unica prestazione in sé e per sé conclusa, ma che sia funzionale alle esigenze complessive dell'anziano, ragione per cui, nel caso, in esame, non può aprioristicamente escludersi l'elemento della coordinazione.

Ciò non toglie, naturalmente, che qualora manchino gli elementi della coordinazione e/o della continuità la prestazione possa essere ricondotta nell'ambito delle collaborazioni occasionali che, indubbiamente,

⁽⁶⁶⁾ G. Santoro Passarelli, *Il lavoro parasubordinato*, 1979, p. 70, dove vengono citati Andrioli, in Andrioli, Proto Pisani, Barone, Pezzano, *Le controversie in materia di lavoro*, 1974, 44, p. 46 e Angiello, *Considerazioni sull'art. 409 n. 3 c.p.c.*, in *Dir. Lav.*, 1975, I, 296.

garantiscono maggiore flessibilità nell'ambito della gestione del rapporto di lavoro.

In ogni caso, nessun vicolo di rilievo esiste poi neppure con riferimento alle disposizioni di natura previdenziale e/o fiscale, che certo non impongono, per la stipulazione di un contratto di collaborazione coordinata e continuativa la presenza, in capo al committente, di una struttura imprenditoriale organizzata alla produzione e/o allo scambio di beni o servizi. Ed anzi, dalla normativa fiscale e previdenziale non pare scaturire nessuna preclusione neppure alla stipulazione di un contratto tra la famiglia o l'anziano e il prestatore socio-assistenziale.

Dal punto di vista tributario i redditi da collaborazione coordinata e continuativa rientrano nella disciplina dettata dall'art. 49 del

T.U.I.R. (DPR 917/1986), che dispone in materia di redditi da lavoro autonomo. Tali redditi, essendo compresi nel comma 2 del citato articolo sono assimilati a quelli da lavoro autonomo.

Tuttavia, oggi, tale collocazione all'interno della disciplina tributaria è superata da quanto previsto dall'articolo 27 del Collegato alla Finanziaria 2000, che dispone che tali redditi vengano compresi, a partire dal 1/01/2000, tra quelli assimilati a quelli da lavoro dipendente, e quindi nell'art. 47 del Testo Unico, nel Capo IV.

Fino al 31/12/2000, quindi, il committente imprenditore, o, comunque soggetto rientrante fra quelli indicati all'articolo 87 del DPR 917/1986 (T.U.I.R.) deve, a norma dell'art. 25 del DPR 600/1973 in materia di accertamento, versare la ritenuta nella misura del 20 per cento.

Se, invece, si tratta di committente non imprenditore e non rientrante, comunque, fra i soggetti di cui all'art.

87 sopraccitato (nel caso in esame una persona fisica: famiglia o anziano), si deduce *a contrariis* dall'art. 23 del DPR 600/1973 che non è tenuto alla riscossione e versamento della ritenuta. Egli, quindi, corrisponderà al prestatore l'intero corrispettivo sul quale il prestatore calcolerà poi l'imposta sul reddito.

Diverso è il caso dei soggetti non imprenditori, che, tuttavia, siano enti pubblici e privati con oggetto l'esercizio di attività commerciale o non commerciale e le società e enti di ogni tipo, anche senza personalità giuridica: questi dovranno riscuotere e versare la ritenuta (combinato disposto artt. 25, 23 DPR 600/1973 e 87 T.U.I.R.).

Lo spostamento del reddito in esame dall'ambito del lavoro autonomo a quello del lavoro dipendente impone ulteriori valutazioni, che potranno essere di carattere definitivo solo alla luce di prossimi provvedimenti ulteriormente esplicativi in merito al "passaggio". Infatti, il Collegato alla Finanziaria 2000 prevede che il reddito in esame dovrebbe rientrare in una nuova lettera c) bis del primo comma dell'art. 47.

Se ciò si verificasse il committente dovrebbe operare la ritenuta a norma dell'art. 24 del DPR 600/1973. Tale norma, per mezzo del rinvio all'art. 23, prevede che i soggetti tenuti a operare la ritenuta siano sempre i medesimi del caso del reddito assimilato a quelli di lavoro autonomo. Da tale norma, si deduce, quindi, *a contrariis*, che le persone fisiche non rientrano fra i soggetti tenuti alla riscossione e versamento della ritenuta, ma ciò non osta, come nella disciplina previgente, alla erogazione di compensi in seguito alla stipulazione di contratti di collaborazione coordinata e continuativa.

L'unico significativo cambiamento in materia di ritenute in seguito allo "spostamento" consiste, quindi, nella determinazione dell'entità della ritenuta, ora a norma dell'art. 23, in precedenza nella misura del 20 per cento. Tale cambiamento, tra l'altro, non riguarda il committente persona fisica per i motivi sopra elencati.

Un'ulteriore conseguenza dello spostamento dei redditi

Nessuna limitazione è poi desumibile dalla normativa previdenziale. L'art. 2, comma 26 della L. 335/1995 ha previsto l'iscrizione dei titolari di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa ad una apposita Gestione separata INPS. Il riparto tra committente e prestatore del contributo dovuto avviene nella misura di due terzi a carico del primo e un terzo a carico del secondo (comma 30 art. 2, L. 335/1995).

Il comma 28 dell'art. 2, peraltro, nell'individuare i soggetti deputati alla compilazione del modello 770-D per la comunicazione dei dati relativi ai percettori dei redditi in esame, si richiama alla disciplina tributaria, in particolare all'art. 23 del DPR 600/1973, che individua i soggetti che devono effettuare la ritenuta e fra i quali, si è detto in precedenza, non sono comprese le persone fisiche. D'altra parte la normativa previdenziale non esplicita particolari requisiti per il committente.

In seguito è intervenuto il Decreto interministeriale 281/1996, che ha disposto proprio in merito ai soggetti obbligati a riscuotere la ritenuta previdenziale, e allargando l'obbligo, non in qualità di sostituti d'imposta, ma di "sostituti di contribuzione", "in generale ai soggetti non tenuti all'effettuazione delle ritenute alla fonte".

5.2.4. Rapporti di lavoro subordinato dissimulati, interposizione nei rapporti di lavoro e problematiche giuridiche connesse all'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative

Le perplessità sin qui evidenziate non si limitano allo schema delle collaborazioni coordinate e continuative, laddove diano luogo a rapporti di lavoro subordinato dissimulati.

Nel caso in cui la somministrazione della prestazione da parte di una impresa o di una cooperativa non avvenga direttamente a favore della famiglia, ma indirettamente, per il tramite di strutture pubbliche o private (per es. una casa di cura), si profilano chiare ipotesi di violazione della disciplina in tema di intermediazione e interposizione nei rapporti di lavoro (art. 1, L. n. 1369/1960).

Rispetto a quest'ultima ipotesi, particolarmente eclatante si presenta il caso di somministrazione di prestazioni infermieristiche a favore di enti pubblici, ospedali, etc. da parte di studi associati di infermieri

⁽⁶⁷⁾. Infatti, se le prestazioni rese dallo studio associato di infermieri direttamente a favore dell'anziano possono essere ritenute sostanzialmente compatibili con la disciplina di legge e di contratto collettivo vigente, lo stesso non può dirsi laddove la prestazione venga resa indirettamente per il tramite di soggetti terzi (per es. una casa di cura). In questi casi, e cioè laddove lo studio associato stipuli un contratto di somministrazione con un soggetto terzo rispetto alla famiglia, appare palese la violazione della disciplina in tema di intermediazione e

⁽⁶⁷⁾ Tale ipotesi è prevista da M. Mencucci, E.R. Galli, J.S. Lindsay, *L'infermiere e la libera professione*, Firenze, 1986.

interposizione nei rapporti di lavoro (art. 1, L. n. 1369/1960).

Altrettanto eclatante è il caso delle cooperative che si avvalgono prevalentemente, se non esclusivamente, della prestazione di collaboratori non soci, talvolta forniti da altre cooperative ovvero da pseudo-agenzie. Oltre alla violazione della normativa sul collocamento del personale domestico, dell'impiego di lavoratori extracomunitari etc., in questi casi pare peraltro inesistente o comunque labile il fine mutualistico sotteso alla cooperativa.

Il punto, particolarmente complesso dal punto di vista della normativa di legge applicabile alle ipotesi in commento, richiede una breve spiegazione.

Nel nostro ordinamento, come già anticipato, la fornitura di mere prestazioni di lavoro risulta vietata dall'art. 1, L. 1369/1960. Solo recentemente, mediante la legalizzazione del c.d. lavoro interinale, è stata ammessa la possibilità di abilitare taluni soggetti alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo per soddisfare determinate esigenze fissate tassativamente dalla legge e dalla contrattazione collettiva ⁽⁶⁸⁾.

Ancor prima di tale possibilità, introdotta dagli artt. 1-11 della L. 196/1997, esistevano tuttavia spazi residuali per la fornitura di mere prestazioni di lavoro; spazi che assumevano e assumono tutt'oggi rilievo proprio con riferimento ai servizi alla persona. La L. 1369/1960 vieta infatti all'*imprenditore* di affidare in appalto o in qualunque altra forma, anche mediante il ricorso a cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro.

⁽⁶⁸⁾ M. Tiraboschi, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, cit.

Dall'esplicito riferimento al concetto di imprenditore, parte maggioritaria della dottrina desume la perfetta liceità di una fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo di tutti quelle entità che non fossero imprenditori ivi comprese le famiglie ⁽⁶⁹⁾. Non così, invece, per i soggetti imprenditori e per le cooperative, cui fa esplicito riferimento il testo dell'art. 1, L. 1369/1960, allorché parla di fornitura di mere prestazioni di lavoro rese in qualunque forma, anche mediante società cooperative.

Nei limiti del quadro legale sopra descritto, sia per la rilevanza concreta del fenomeno sia per le importanti implicazioni di ordine teorico e sistematico, un rilievo primario assumono sicuramente i lavori svolti in forma associativa e cooperativistica, di cui occorre valutare con precisione i limiti e gli ambiti di liceità; tanto più poi che, storicamente, quantomeno nel nostro Paese, è proprio nelle cooperative di produzione e lavoro, nelle cooperative di comodo, nelle pseudo-imprese artigiane e nelle cooperative di fatto tra lavoratori che si sono verificate – e si verificano tutt'oggi – le più insidiose e deprecabili forme di interposizione tra la domanda e l'offerta di manodopera ⁽⁷⁰⁾.

Il discorso, a questo proposito, deve essere necessariamente affrontato tenendo ben distinti due diversi problemi. In primo luogo, secondo un ordine di pensiero ormai classico, occorre chiedersi se anche i lavoratori (soci o meno) di una cooperativa siano destinatari del

⁽⁶⁹⁾ P. Ichino, *Spazi attuali e prospettive per il leasing di manodopera*, in RIDL, III; M. Tiraboschi, *Agenzie di servizi, cooperative di produzione e lavoro e pratiche interpositorie nella fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 1994.

⁽⁷⁰⁾ Cfr. le *Relazioni della Commissione parlamentare di inchiesta sulle condizioni dei lavoratori in Italia*, Roma, vol. VIII, Rapporti particolari di lavoro, p. 11 e p. 132 e ss.

precetto contenuto nell'art. 1 della L. n. 1369/1960 ⁽⁷¹⁾. In secondo luogo, occorre poi chiedersi se nei vasti spazi di liceità sin qui aperti dall'ordinamento le cooperative di produzione e lavoro possano liberamente valersi, nella somministrazione di manodopera a 'terzi', di prestazioni di lavoro subordinato, autonomo o parasubordinato (indifferentemente offerte da soci o da collaboratori esterni cosiddetti "ausiliari"), non riconducibili, per espressa manifestazione di volontà delle parti, al vincolo associativo.

Il primo di questi problemi pare avere trovato, tanto in dottrina che in giurisprudenza, una soluzione ormai abbastanza consolidata. Tra i molti dubbi e perplessità almeno un dato pare incontestabile: il divieto di interposizione nell'esecuzione di mere prestazioni di lavoro opera sicuramente nei confronti dei dipendenti della cooperativa. Inoltre, anche a prescindere dalla soluzione in senso positivo della controversa questione relativa alla deducibilità della prestazione di lavoro del socio a favore della cooperativa in un rapporto di lavoro subordinato ⁽⁷²⁾, pare corretto riconoscere che anche i soci cooperatori sono necessariamente destinatari del precetto contenuto nell'art. 1, L. 1369/1960, e possono pertanto ritenersi, se del caso, dipendenti del datore di lavoro che effettivamente, di volta in volta, li utilizza.

⁽⁷¹⁾ È il quesito che si pone M. Biagi, *Cooperative e rapporti di lavoro*, Milano, p. 246.

⁽⁷²⁾ Sul punto, con diversi accenti: M. Biagi, *Cooperative e rapporti di lavoro*, cit., p. 75 e ss.; Id., *Lavoro associato-cooperazione*, in *Digesto*, vol. VII Commerciale, 2000, p. 33 e ss.; F. Toffoletto, *Sul rapporto di lavoro tra socio e cooperativa*, in *RIDL*, 1985, p. 827 e ss.; A. Vallebona, *Il lavoro in cooperativa*, in *RIDL*, 1991, p. 291 e ss.; P. Tosi, *Il lavoro nelle cooperative e il lavoro familiare*, in *Quaderni ALAR*, Giuffrè, Milano, 1993, n. 3, p. 147 e ss.; G. Burrigato, F. Toffoletto, *Prestazioni di lavoro subordinato in fattispecie diverse dal contratto di lavoro*, in *Quaderni ALAR*, cit., spec. pp. 176-179.

Lo riconosce la dottrina maggioritaria, sulla scorta di una rigorosa esegesi del dato letterale e della *ratio* complessiva della legge del 1960 ⁽⁷³⁾; lo confermano anche i lavori parlamentari preparatori della legge e, soprattutto, lo ha più volte ribadito anche la Corte di Cassazione: il principio per cui non è configurabile la fattispecie vietata dalla legge n. 1369/1960 quando siano gli stessi appaltatori (per es. i soci di una società) a eseguire personalmente mere prestazioni di lavoro che vengono direttamente utilizzate dall'impresa committente “non opera allorché sia accertata la sussistenza di un intermediario, quale centro di imputazione dei diritti derivante dal negozio di appalto, sebbene esso rivesta la qualità di cooperativa fra i lavoratori direttamente impiegati nelle mere esecuzioni di lavoro, essendo questa espressamente prevista dalla succitata norma come possibile soggetto di intermediazione fittizia tra i soci ed il committente, quando, come appaltatrice di opere o servizi, incorra nei previsti illeciti” ⁽⁷⁴⁾.

Ed anzi, inserendosi nel più generale e consolidato orientamento giurisprudenziale che ritiene irrilevante per il verificarsi del divieto posto dalla legge l'esistenza di un intento fraudolento o la presenza di un imprenditore-intermediario non genuino, la Cassazione non ha esitato ad affermare che, ove un imprenditore abbia affidato in appalto ad una società cooperativa l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera di lavoratori che siano soci della cooperativa (e quindi assunta e retribuita da questa secondo la convenzione sociale), la corrispondenza di tale

⁽⁷³⁾ Biagi, *Cooperative e rapporti di lavoro*, cit., pp. 246-251; Bassi, *Delle imprese cooperative e mutue assicuratrici*, in *Commentario al Codice Civile* diretto da P. Schlesinger, Giuffrè, Milano, 1988, p. 96.

⁽⁷⁴⁾ Così: Cass. 28 luglio 1983 n. 5184, in *Foro It., Rep.*, 1983 (lavoro rapporto) nn. 667-668-669.

situazione a quella prevista e vietata dall'art. 1 della l. 23 ottobre 1960, n. 1369 “rende irrilevante ogni indagine diretta ad accertare il carattere vero o fittizio della costituzione e funzione della cooperativa” (costituzione per atto pubblico, iscrizione nel registro prefettizio, conformità delle prestazioni lavorative erogate dai soci all'oggetto sociale e allo scopo mutualistico posto in Statuto, predisposizioni di libri sociali e fatturazione, etc.) ⁽⁷⁵⁾.

Del pari, è sicuramente vietato alle cooperative “prestare” all'impresa committente lavoratori formalmente inquadrati in schemi contrattuali fittizi e di comodo (collaborazione continuativa e coordinata senza vincolo di subordinazione, pseudo-lavoro autonomo, somministrazione *sui generis*, etc.), quando, in realtà, per le modalità concrete di esecuzione dell'appalto, le prestazioni di lavoro sarebbero invece più correttamente riconducibili – secondo i criteri e gli indici all'uopo elaborati da una complessa e variegata giurisprudenza – allo schema del lavoro subordinato. In questi casi, anzi, l'INPS (cfr. Circolare INPS 1990 n. 74), una volta ricondotte automaticamente queste prestazioni di lavoro – al di là del *nomen iuris* usato dalle parti – al tipo lavoro subordinato, in quando si tratta di mere prestazioni di lavoro che vengono a inserirsi sistematicamente nell'organizzazione produttiva del committente, non ha esitato ad affermare che lo smistamento di personale temporaneo presso imprese terze committenti da parte di cooperative di servizi e di società di fatto aventi natura cooperativa configura – senza ombra di dubbi – una vera e propria forma di intermediazione nella fornitura di mere prestazioni di lavoro, con conseguente obbligo del versamento dei contributi INPS e INAIL evasi. La giurisprudenza in materia ritiene parimenti sussistere una

⁽⁷⁵⁾ Così: Cass. 24 maggio 1991 n. 5897, in *Mass. Giur. Lav.*, 1991, p. 554.

sorta di simulazione o di frode alla legge, e sottolinea la necessità che vengano considerati datori di lavoro, ai fini retributivi, contributivi e fiscali, coloro che effettivamente utilizzano l'attività lavorativa altrui, indipendentemente dallo strumento giuridico (appalto, lavoro autonomo, mediazione, somministrazione, associazione in cooperativa) attraverso il quale ciò avviene e indipendentemente dalla situazione formale (inquadramento negli schemi del lavoro autonomo o parasubordinato) che si prospetta, al fine di evitare che l'imprenditore possa avvalersi di mere prestazioni di lavoro senza assumere direttamente alcuna responsabilità contrattuale sul piano giuridico e sul piano economico.

È sulla base di queste ultime considerazioni che va ora impostato il secondo – ed ancor più delicato – problema sopra prospettato, quando ci si chiedeva se, negli spazi di 'affitto' legittimo di manodopera aperti dall'ordinamento, le cooperative possano liberamente valersi di prestazioni di lavoro subordinato, autonomo o parasubordinato (indifferentemente offerte da soci o da collaboratori esterni cosiddetti "ausiliari"), non riconducibili, per espressa manifestazione di volontà delle parti, al vincolo associativo. Tanto più, poi, che il divieto di interposizione espresso dalla legge del 1960 è destinato ad operare solamente con riferimento alla somministrazione di mere prestazioni di lavoro subordinato, ma non di lavoro autonomo o parasubordinato. Per dare una corretta ed equilibrata soluzione al problema, occorre allora subito ricordare che, anche ove non operi il divieto di interposizione nella fornitura di manodopera, nel caso delle cooperative di produzione e lavoro siamo pur sempre in presenza di un organismo la cui attività deve essere necessariamente retta e disciplinata – tanto per clausola statutaria che per disposizioni di legge – dai principi della *mutualità senza fini di speculazione privata*. Nel

rispetto di queste finalità, come spesso si legge negli statuti sociali, le cooperative intendono semplicemente organizzare una attività economica basata sul lavoro manuale o intellettuale dei soci, e finalizzata all'offerta di servizi manuali, tecnici e professionali diretti ad ottenere – in forma associata e mediante la solidale partecipazione della base sociale e di tutto il gruppo sociale che ad essa fa riferimento – migliori condizioni di lavoro sotto il profilo economico, sociale e professionale.

In aderenza allo scopo e all'oggetto

sociale, non si capisce allora come in una cooperativa possa venire coniugato il fine mutualistico con l'esecuzione di una attività di intermediazione/interposizione, qualora per i servizi offerti dalla cooperativa a imprese terze vengano utilizzati collaboratori occasionali (con o senza partita IVA), lavoratori autonomi, collaboratori continuativi e coordinati, lavoratori dipendenti e comunque ausiliari non soci. Anzi, in questi casi, è evidente che viene meno la stessa ragione d'essere della cooperativa, visto che col ricorso ad ausiliari esterni per l'esecuzione degli appalti e per la somministrazione di mere attività lavorative, non si realizzano (né – probabilmente – si vogliono realizzare) quelle opportunità per garantire migliori condizioni economiche, sociali e di crescita professionale per i soci, né tantomeno per i collaboratori ausiliari che, per definizione, sono occasionali. L'impressione è piuttosto quella della “speculazione privata”, diretta semplicemente a realizzare migliori condizioni lucrative per i soci a discapito di chi effettivamente lavora e crea plusvalore.

Una conferma a questa impostazione è peraltro chiaramente individuabile nelle disposizioni contenute nel R.D. 12 febbraio 1911 n. 278 (concernente le

cooperative ammesse ai pubblici appalti) ⁽⁷⁶⁾, che indicano la eccezionalità e la transitorietà della presenza di prestatori di lavoro terzi in cooperativa, in considerazione del fatto che la sistematicità e il ricorso abnorme a tali collaboratori (subordinati e/o autonomi) rischia concretamente di trasformare in senso lucrativo l'essenza mutualistica della cooperativa di produzione e lavoro. L'unica differenza con un'impresa capitalistica risiederebbe allora nel fatto che il plusvalore prodotto da alcuni lavoratori (in condizioni di parasubordinazione o subordinazione tecnica e/o anche solo economica) andrebbe a vantaggio di altri lavoratori (i soci cooperatori), che, al di là di qualsiasi intento solidaristico, operano come semplici intermediari-speculatori privati. Così, espressamente, il primo comma dell'art. 47 del Regio Decreto n. 278 dispone che le cooperative possano valersi di lavoratori ausiliari, con preferenza soci di altre cooperative, in numero non eccedente a quello dei soci impiegati nella esecuzione di un determinato lavoro; tale aliquota massima di ausiliari può essere superata, ai sensi del comma successivo, qualora nell'esecuzione di un appalto si renda necessario l'impiego di un maggior numero di lavoratori, ma solo per cause che all'atto di stipulazione del contratto non potevano essere previste ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷⁶⁾ Il testo del Regio Decreto si può consultare in Valerio, *Codice delle Leggi sulla Cooperazione*, Giuffré, Milano, pp. 26-44. Si deve peraltro precisare che, ai sensi della recente legge 31 gennaio 1992 n. 59 (recante Nuove norme in materia di società cooperative), per l'iscrizione al registro prefettizio delle cooperative ammissibili ai pubblici appalti sono ora sufficienti quindici soci rispetto ai venticinque previsti precedentemente.

⁽⁷⁷⁾ Ai sensi dell'art. 10 del R.D. resta comunque fermo che "il salario degli ausiliari non può essere inferiore a quello degli operai soci di corrispondente categoria, e in ogni caso non inferiore al salario corrente".

Nella somministrazione di manodopera, anche negli spazi consentiti dall'ordinamento, occorre dunque quantomeno rispettare una precisa proporzione tra il numero di soci (che devono essere la maggioranza) ed il numero di collaboratori autonomi che, di volta in volta, concorrono con le loro prestazioni di lavoro all'esecuzione dell'opera o del servizio presso il terzo committente, in modo da garantire lo svolgimento di attività mutualistiche (migliori occasioni di lavoro per i soci), e non sconfinare invece nella intermediazione privata a fini di lucro. Questa cautela, peraltro, pare essere suggerita anche dalla legge 31 gennaio 1992 n. 59 (recante *Nuove norme in materia di società cooperative*). L'art. 13 di questa legge, difatti, dispone l'istituzione di un Albo nazionale delle cooperative e dei loro consorzi, che tende sostanzialmente a selezionare le cooperative effettivamente protese al conseguimento delle finalità mutualistiche e dello scopo contenuto nell'oggetto sociale rispetto alle cooperative fittizie e spurie, garantendo solo alle prime l'accesso alle agevolazioni previste dalla legge per il sistema cooperativistico. Al riguardo, è stato prontamente rilevato che questa disposizione si ricollega alla circostanza che in molte realtà sociali manca l'effettiva partecipazione del socio alla gestione ed alle attività lavorative della cooperativa, che "pertanto ricade necessariamente, in mancanza dei più basilari principi mutualistici, in quelle forme patologiche individuate sotto il termine cooperative «spurie»" ⁽⁷⁸⁾.

Quanto detto consente di precisare che, sebbene la figura dell'intermediario assuma come detto una posizione di rilievo nella regolarizzazione e istituzionalizzazione del mercato dei servizi alla persona, nondimeno occorre avviare una complessa opera di discernimento

⁽⁷⁸⁾ Tarantino, *Nuova normativa per le società cooperative, cit.*, pp. 2899-2900.

tra intermediari che operano in forma genuinamente imprenditoriale e intermediari che danno luogo a semplici forme di speculazione sul lavoro mediante schemi contrattuali *contra o praeter legem*.

A questo proposito, dalla ricognizione empirica delle prassi del settore risulta del tutto sconosciuto lo strumento della fornitura di lavoro temporaneo (c.d. lavoro interinale), che costruisce oggi il canale privilegiato per realizzare lecitamente forme di interposizione nei rapporti di lavoro. Tuttavia, quantunque astrattamente applicabile, neppure tale schema contrattuale non pare idoneo a soddisfare le esigenze del settore. Al limite esso potrebbe essere utilizzato da imprese private/enti pubblici per la somministrazione di personale altamente specializzato (per es. infermieri), ma con esclusivo riferimento a esigenze di carattere temporaneo e non certo per soddisfare esigenze strutturali e continuative delle summenzionate imprese/enti pubblici.

Al riguardo, si deve tuttavia menzionare il disposto di cui all'articolo 53 della legge n. 144/1999, laddove prevede che le province, i comuni e loro consorzi, le istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e le istituzioni sanitarie operanti nel Servizio sanitario nazionale possono stipulare per l'esercizio di attività sociosanitarie, in attesa delle disposizioni delle relative contrattazioni collettive in materia di contratti a termine e di ricorso a lavoro temporaneo di cui alla legge 24 giugno 1997 n. 196, contratti di lavoro a tempo determinato, qualora il ricorso agli ordinari procedimenti di assunzione di personale o le procedure per l'affidamento in appalto dei servizi medesimi comportino il rischio di interruzione delle relative attività ritenute di carattere

essenziale ⁽⁷⁹⁾. Il comma 2 dell'articolo 53 prevede infatti che “alle prestazioni lavorative, comunque effettuate alla data di entrata in vigore della presente legge, anche erogate da organizzazioni non lucrative di utilità sociale per l'assolvimento delle attività socio-sanitarie (...) non trovano applicazione le disposizioni della legge 23 ottobre 1960, n. 1369; i giudizi e i contenziosi di qualunque natura pendenti alla medesima data aventi ad oggetto questioni ad esse relative sono dichiarati estinti d'ufficio con compensazione delle spese tra le parti e i provvedimenti giudiziari non passati in giudicato restano privi di effetto”.

5.2.5. Le cooperative sociali

Nel corso dell'indagine empirica non sono state valutate le prestazioni rese dalle cooperative sociali di tipo a), così definite perché svolgenti le attività di cui alla lettera a), articolo 1, L. 381/91, cioè di «gestione di servizi socio-sanitari ed educativi». Si ricorda, tuttavia, che in queste ipotesi le cooperative sociali applicano il CCNL delle cooperative sociali, che indubbiamente comporta oneri economici maggiori rispetto a quelli che deriverebbero dalla applicazione del CCNL recante la disciplina del lavoro domestico e familiare. A fronte di ciò, le prestazioni offerte dalle cooperative sociali assumono nella maggior parte dei casi contenuti professionali e moduli

⁽⁷⁹⁾ Tali contratti, non ulteriormente rinnovabili, non possono avere durata superiore a dodici mesi e comunque a quella necessaria per lo svolgimento dei predetti procedimenti di assunzione o di espletamento delle procedure di affidamento delle gare di appalto che devono essere avviati entro la data di sottoscrizione dei contratti a tempo determinato.

organizzativi di qualità superiore rispetto a quella che sono in grado di garantire altri operatori privati che pure garantiscono prestazioni a costo inferiore.

Certo è che, in un mercato in rapida espansione come quello dei servizi di cura alla persona, la strumentazione giuridica di cui dispongono le cooperative sociali non pare adeguata alla importanza del fenomeno. Il rischio, da più parti evidenziato ⁽⁸⁰⁾, è quello di assimilare il lavoro nelle cooperative sociali a basso costo, in quanto si avvale ampiamente del volontariato, e marcatamente a-conflittuale in ragione della figura di socio del prestatore di lavoro. Giustamente, a questo proposito, si è evidenziata la necessità di giungere a una nuova configurazione del socio-lavoratore riconoscendone definitivamente anche sul piano legislativo, sulla scorta di quanto da tempo sostenuto da una parte sin qui minoritaria della dottrina ⁽⁸¹⁾, la doppia natura del prestatore di socio e di lavoratore (in questo senso si muoveva il disegno di legge “Zamagni” approvato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nel 1997) ⁽⁸²⁾.

5.3. Gli schemi contrattuali applicati: alcune riflessioni di sintesi

Il quadro sopra sintetizzato ripropone l'importanza di un accordo territoriale per l'area modenese che fornisca un quadro di riferimento normativo relativamente al tipo di rapporti di lavoro da attivare. Lo schema del lavoro parasubordinato, che è apparso sicuramente il più

⁽⁸⁰⁾ Cfr., per tutti, P. Lattes, *Lavoro e terzo settore*, in Iovene N., Viezzoli M. (a cura di), *Il libro del terzo settore*, Roma, 1999, pp. 115-116.

⁽⁸¹⁾ M. Biagi, *Cooperative e rapporti di lavoro*, Milano, 1983. Id., voce *Lavoro associato*, in Enc. Giur. Treccani, in corso di pubblicazione.

⁽⁸²⁾ Sul punto v. ancora R. Lattes, *op. ult. cit.*, 1999, p. 117.

ricorrente e rilevante, assumerebbe in effetti altro spessore e valore giuridico nell'ambito di una cornice collettiva in cui inserire l'esecuzione della prestazione lavorativa.

Si potrebbero differenziare, in primo luogo, le prestazioni occasionale dalle prestazioni coordinate e continuative. Si potrebbe delineare, in secondo luogo, un quadro legale minimo con riferimento alla forma e ai contenuti del contratto, alle tariffe applicabili, al recesso etc. In questa sede, anche per arginare forme di intermediazione e interposizione vietate dalla legge, si potrebbero altresì sperimentare canali più trasparenti nell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, gestendo le disponibilità in funzione dei fabbisogni delle famiglie, da un lato, e dei fabbisogni formativi degli stessi operatori, dall'altro lato. In questa sede potrebbero inoltre essere definite le prerogative di matrice sindacale dei collaboratori, nonché adeguati incentivi all'emersione dal sommerso.

A questo riguardo, l'accordo territoriale potrebbe poi prevedere l'istituzione di una Commissione tripartita di concertazione locale, che, accanto al compito di accreditare i "fornitori" potrebbe svolgere rilevanti funzioni nella prospettiva di una ottimizzazione dell'incontro tra domanda e offerta dei servizi domiciliari (svolgendo funzioni di collocamento, formazione e informazione, integrazione dei cittadini extracomunitari, etc.). Questo anche in considerazione del fatto che un numero significativo di operatori del settore sono cittadini extracomunitari, il che impone l'attivazione di procedure *ad hoc* per l'attivazione dei rapporti di lavoro.

Soltanto in questo modo pare infatti possibile contribuire a una effettiva emersione delle forme di lavoro non dichiarato: emersione che, oltre a garantire uno

sviluppo del bacino occupazionale nell'ambito dei servizi domiciliari alla persona, consentirebbe all'operatore pubblico di promuovere effettivamente e guidare il processo di definizione di standard di qualità.

6. Il progetto Serdom

L'ipotesi – sopra prospettata – di un accordo territoriale di disciplina del mercato dei servizi di cura e assistenza domiciliare alla persona trova un fertile terreno di verifica nell'ambito del progetto Serdom ⁽⁸³⁾. Il progetto transnazionale Serdom, finanziato dall'Unione europea (DGV ex art. 6 F.S.E.), vede il partenariato della Provincia di Barcellona, capo progetto, della SDES, società per azioni francese a prevalente capitale pubblico e della Provincia di Modena ⁽⁸⁴⁾.

Obiettivi di tale progetto sono:

lo sviluppo di un bacino occupazionale nell'ambito dei servizi domiciliari alle persone anziane;

l'aumento dei servizi sociali mediante risposte differenziate ai bisogni degli anziani;

l'emersione del lavoro nero e irregolare;

⁽⁸³⁾ Ampi riferimenti al progetto Serdom sono in Comune di Modena – Assessorato ai Servizi Sociali, *Descrizione del Progetto Serdom a Modena*, 1999, mimeo.

⁽⁸⁴⁾ Il progetto Serdom vede il coinvolgimento di parti sociali quali: organizzazioni sindacali, imprese operanti nel servizio domiciliare profit e no profit (L'Arcobaleno, ARISTEA, Domus s.c.a.r.l.), il mondo del volontariato, Azienda USL, Medici di Medicina Generale, Direzioni Didattiche, Università degli studi di Modena: facoltà di Economia e Facoltà di Medicina, Consulta delle comunità degli immigrati, che hanno mostrato grande interesse al progetto e che stanno collaborando attivamente e positivamente alle diverse azioni.

la creazione di una rete integrata di servizi, costituita dall'operatore pubblico, dal privato convenzionato, dal privato accreditato e dal Terzo settore.

Il progetto prevede, in particolare, la costituzione di una struttura operativa volta a facilitare il raccordo istituzionale tra domanda e offerta di prestazioni di assistenza domiciliare alla persona.

A tal fine è prevista la messa a punto di un sistema di regole di qualità a garanzia delle famiglie e dei fornitori di servizi volto:

alla definizione delle attività di aiuto domiciliare (c.d. catalogo dei prodotti) e alla individuazione delle caratteristiche e delle competenze professionali necessarie per la erogazione del servizio;

all'accREDITAMENTO dei fornitori, raggruppati in due categorie (organizzazioni profit e no profit), che offrono servizi di aiuto a domicilio a favore di persone anziane nel rispetto di determinati standard professionali e organizzativi;

alla costituzione di uno sportello informativo volto a garantire una migliore trasparenza del mercato e delle prestazioni rese tanto dal servizio pubblico che dal servizio privato ⁽⁸⁵⁾.

Il servizio pubblico mantiene il compito della raccolta e valutazione delle richieste di intervento ad esso presentate dalle famiglie. Fornisce ad esse orientamento e consulenza professionale per aiutarle a comprendere meglio le proprie necessità e ad esprimerle compiutamente. Qualora il servizio pubblico riscontri l'esistenza

⁽⁸⁵⁾ A. Caldana, *Ripensando l'assistenza domiciliare: il progetto Serdom*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 8/1999, p. 18.

dei requisiti necessari per la presa in carico della situazione che si è presentata (in linea di principio con elevati bisogni e gravi rischi di scompenso socio-sanitario), elabora un Piano Assistenziale Individuale che consiste in una descrizione articolata degli interventi valutati come necessari. Attiva poi il proprio Servizio di assistenza Domiciliare, che si fa carico dell'intero intervento o, eventualmente, di parte di esso, in relazione alle proprie difficoltà organizzative, affidando l'esecuzione della parte restante al "fornitore accreditato" ⁽⁸⁶⁾.

Il soggetto pubblico potrà inoltre attivare un intervento di sostegno finanziario comunale a favore della famiglia e/o dell'assistito preso in carico (bonus, *Voucher*), lasciando alla famiglia stessa la scelta dell'operatore domiciliare o dell'organizzazione dalla quale acquistare il servizio. Quest'ultima modalità di sostegno resta però subordinata alla stipula del Piano Assistenziale Individuale.

In ogni situazione presa in carico dal servizio pubblico ed al domicilio della quale operi un'organizzazione od un singolo, l'operatore domiciliare che interviene è contrattualmente vincolato a partecipare alle attività di coordinamento, aggiornamento e monitoraggio programmate dal Comune. Si determina in questo modo una quota di tempo lavoro non destinata ad attività diretta sull'utente, importante fattore di qualità. I dati di questa attività alimenteranno il sistema Informativo gestito dalla "Struttura Operativa" ⁽⁸⁷⁾.

Per l'Amministrazione comunale di Modena, la partecipazione al progetto Serdom, in uno con la realizzazione degli obiettivi sopra indicati, si è dunque ben presto

⁽⁸⁶⁾ A. Caldana, *Ripensando l'assistenza domiciliare: il progetto Serdom*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 8/1999, p. 18.

⁽⁸⁷⁾ A. Caldana, *op. ult. cit.*

tradotta in una occasione per ripensare le strategie d'intervento nell'ambito dei servizi sociali, e soprattutto nel campo dell'assistenza domiciliare. Una occasione per ripensare e riprogettare, in altri termini, il *Welfare* locale⁽⁸⁸⁾, che oggi pare schiacciato tra due poli contrapposti: il sostanziale monopolio pubblico del servizio, da un lato; la gestione di larga parte dei servizi offerti dai singoli operatori privato in forme irregolari e *contra legem*, dall'altro lato.

In base a questi scenari ed a quanto è emerso dalle ricerche sulla domanda e sull'offerta di servizi domiciliari, l'Amministrazione Comunale modenese ha delineato le seguenti le linee guida per la riforma del *Welfare* locale:

il riconoscimento che il settore pubblico non potrà essere in grado, né dovrà avere il monopolio dell'offerta dei servizi sociali e socio-sanitari. La nuova politica sociale dovrà garantire a tutta la domanda potenziale di essere soddisfatta da un'offerta realizzata con "produzione propria" dal settore pubblico o ricorrendo a forme di delegazione o di mera sollecitazione ad altri soggetti;

l'affermazione del diritto "universalistico" delle famiglie all'accesso ai servizi, sostenendone il costo in misura proporzionata alle proprie condizioni economiche: di reddito e di patrimonio;

la definizione di standard qualitativi minimi che le unità di offerta di servizi, pubbliche e private, devono possedere, controllandone la corretta applicazione; la delimitazione di criteri e procedure di accreditamento, ammettendo quindi offerte di qualità diversificate ed attribuendo al Comune il ruolo di guida nella realizzazione

⁽⁸⁸⁾ A. Caldana, *op. ult. cit.*

di tali processi; il trasferimento dal pubblico al privato dell'elevato *know how* dei servizi comunali,

il riconoscimento alle famiglie di acquistare i servizi di cui necessitano dal fornitore preferito, pubblico o privato, purché accreditato, scelto in relazione alla combinazione qualità/prezzo ritenuta più conveniente;

l'erogazione di buoni sociali (assegni, *voucher*), dai Comuni alle famiglie che esprimono un bisogno riconosciuto, ma che non dispongono di sufficienti risorse reddituali e patrimoniali per l'acquisto del servizio;

la modificazione delle attuali modalità di coinvolgimento di terzi soggetti, basate sulle gare pubbliche d'appalto, utilizzate sia per affidare ad essi l'intera gestione di servizi, sia per acquisire forza lavoro da impiegare nei servizi a gestione diretta introducendo a tal fine i bonus o i *voucher*, ove la famiglia sia reputata in grado di compiere una scelta; affidando caso per caso l'intervento domiciliare di sostegno ai fornitori accreditati, sulla base della disponibilità di questi e con un criterio di rotazione predeterminato, ove il servizio sociale non reputi opportuno lasciare alla famiglia la scelta del fornitore ⁽⁸⁹⁾.

A livello locale si è pertanto deciso di agire su diversi piani:

- sulla formazione di base, sul lavoro e l'aggiornamento professionale, facilitando l'accesso a tale mercato ai lavoratori stranieri, utilizzando adeguatamente il sistema dei crediti formativi;
- la regolarizzazione del rapporto di lavoro “atipico”, da un lato, la valorizzazione del ruolo sociale svolto

⁽⁸⁹⁾ A. Caldana, *op. ult. cit.*

- dai lavoratori dipendenti, sia pubblici che privati, che operano in tale mercato, dall'altro lato;
- la ridefinizione delle competenze del Comune, rispetto sia alla collettività sia alle organizzazioni ed agli operatori "privati", in modo da svilupparne maggiormente il ruolo di governo, di guida alla concertazione sia delle regole del mercato che delle modalità di controllo.

Punto centrale del progetto Serdom, è ancora una volta, l'individuazione di adeguati strumenti lavoristici che consentano di contemperare le contrapposte esigenze degli operatori coinvolti.

Di questo ha preso recentemente atto non soltanto l'amministrazione Comunale, ma anche il sindacato. Il 21 luglio 2000, il Comune di Modena e le OO.SS. confederali CGIL-CISL-UIL hanno all'uopo siglato una intesa finalizzata appunto a "alla costruzione di un «patto locale», tra i diversi attori istituzionali sociali ed economici" volto a perseguire i seguenti secondo una strategia concertata e condivisa da tutti gli operatori del settore i seguenti obiettivi: emersione del lavoro non dichiarato, regolarizzazione dei rapporti di lavoro irregolari, creazione di una area di nuova occupazione mediante l'ottimizzazione delle fasi di incontro tra domanda e offerta, regolarizzazione dei percorsi di inserimento nel mercato del lavoro modenese di forza-lavoro extracomunitaria, innalzamento della qualità della forza-lavoro come criterio per l'innalzamento della qualità del servizio, etc.

7. Considerazioni conclusive: l'esperienza modenese nel contesto comunitario

Le motivazioni di politica dell'occupazione e del lavoro che stanno indirizzando il Comune di Modena e le

organizzazioni sindacali dei lavoratori nella stesura di un patto locale in tema di servizi di cura della persona e assistenza domiciliare agli anziani possono essere agevolmente ricondotte, in sede di conclusioni della nostra ricerca, agli orientamenti comunitari in materia di occupazione: alla concertazione e alla programmazione negoziata tra i diversi attori sociali viene infatti assegnato il ruolo di metodo ineludibile per esplicitare i profili di criticità di tale mercato e per formulare adeguate azioni regolative, secondo il principio di sussidiarietà, dirette a regolarizzare il mercato del lavoro e creare quote significative di occupazione aggiuntiva ⁽⁹⁰⁾.

A questo proposito pare sufficiente ricordare la recente Comunicazione della Commissione europea, *Agire a livello locale in materia di occupazione. Dare una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione* ⁽⁹¹⁾, che enfatizza la dimensione locale quale sede idonea a garantire, soprattutto nell'ambito dei nuovi lavori e dei servizi alla persona:

- una migliore capacità d'inserimento professionale;
- l'incoraggiamento della adattabilità delle imprese e dei lavoratori;
- un rafforzamento delle politiche di pari opportunità uomo/donna.

Secondo la Commissione, in particolare, i poteri/competenze che hanno gli enti locali con riferimento ai servizi alla persona costituiscono fonti potenziali di nuovi posti di lavoro “per cui le loro azioni sono suscettibili

⁽⁹⁰⁾ In generale, sulle prospettive in termini occupazionali dei servizi alla persona, cfr. F. Scalvini, *Terzo settore, lavoro, occupazione*, in Iovene N., Viezzoli M. (a cura di), *Il libro del terzo settore*, Roma, 1999.

⁽⁹¹⁾ Bruxelles, 07.04.2000 – COM(2000) 196 def.

di strutturare una porzione considerevole del mercato del lavoro locale”.

Altrettanto indicative sono le indicazioni contenute nella Risoluzione del Consiglio del 22 febbraio 1999 relativa agli *Orientamenti in materia di occupazione per il 1999*. In questo documento – sostanzialmente ripreso, per i profili che qui interessano dagli *Orientamenti per l’occupazione per il 2000* e dalla proposta di *Orientamento per il 2001* – il Consiglio afferma a chiare lettere che “se l’Unione europea vuole vincere la sfida dell’occupazione, devono essere messe effettivamente a frutto tutte le possibilità di creare nuovi posti di lavoro nonché le nuove tecnologie e innovazioni”. A tal fine gli Stati membri promuoveranno, in particolare, “i mezzi per sfruttare appieno le possibilità offerte dalla creazione di posti di lavoro a livello locale, nell’economia sociale, nel settore delle tecnologie ambientali e nelle nuove attività connesse al fabbisogno non ancora soddisfatto dal mercato, esaminando nel contempo – con l’obiettivo di ridurre – gli ostacoli che potrebbero agire da freno. In tale contesto si dovrà tenere conto dello speciale ruolo svolto dalle autorità locali e dalle parti sociali”.

Per conseguire tali obiettivi, e nella prospettiva di una strategia coordinata di lotta alla disoccupazione che prende le mosse dal Consiglio straordinario di Lussemburgo del 1997 fino al recente Consiglio straordinario di Lisbona del 2000, i Governi e le parti sociali sono invitati a promuovere l’ammodernamento dell’organizzazione del lavoro e delle sue forme negoziando “ai livelli appropriati, in particolare a livello settoriale e aziendale, accordi intesi a modernizzare l’organizzazione del lavoro, comprese formule flessibili di lavoro onde rendere produttive e competitive le imprese e raggiungere il necessario equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza”.

Gli orientamenti per il 2001, più recentemente, enfatizzano l'importanza della mobilitazione di "tutti i soggetti interessati a livello regionale e locale, individuando il potenziale occupazionale a livello locale e potenziando la partnership in tal senso". In questa prospettiva, e nella linea tracciata dal Consiglio straordinario di Lissona, "gli Stati membri:

incoraggeranno gli enti regionali e locali a elaborare strategie occupazionali per sfruttare appieno le opportunità di creazione di posti di lavoro a livello locale;

promuoveranno la collaborazione di tutti i soggetti interessati, comprese le parti sociali, nell'attuazione di tali strategie a livello locale;

promuoveranno misure volte ad accrescere lo sviluppo competitivo e la capacità di creare posti di lavoro dell'economia sociale, in particolare nel campo della fornitura di prodotti e servizi che rispondono a esigenze non ancora soddisfatte dal mercato ed esamineranno, con l'obiettivo di ridurli, tutti gli eventuali ostacoli che si frappongono a tali misure;

potenzieranno a ogni livello la funzione svolta dai servizi pubblici dell'occupazione nell'individuare le opportunità di lavoro locali e nel migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro locali".

Gli attori locali sono dunque ora direttamente chiamati – sia dalle autorità comunitarie sia dal processo nazionale di decentramento istituzionale delle competenze in materia di mercato del lavoro – a fornire una risposta alla frammentazione del mercato del lavoro e alla crescita di situazioni di illegalità e irregolarità, in modo da tradurre vincoli e criticità in fattori di opportunità e dinamismo sociale.

L'obiettivo di strutturare il mercato dei servizi alla persona impone dunque un intervento a tutto campo, che non si limiti alla mera individuazione di una griglia di schemi contrattuali utilizzabili, ma che invece dia luogo a un processo dinamico di governo complessivo del mercato dei servizi che veda la presenza del pubblico e del privato accreditato.

Questo è, del resto, quanto già convenuto nel nostro Paese nel Protocollo sul lavoro del 1998, dove Governo e parti sociali hanno enfatizzato il ruolo degli attori locali, sollecitando un processo di concertazione e programmazione negoziale a livello territoriale e decentrato parallelo a quello nazionale. In particolare, al punto 5 dell'Allegato del Protocollo sulla partecipazione delle Regioni, delle Provincie e dei Comuni all'attuazione del «Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione» si precisa che «le Regioni, le Provincie ed i Comuni assumono la concertazione territoriale con le parti sociali come metodologia capace di rendere sinergiche le azioni dei diversi soggetti sociali protagonisti dello sviluppo e di saldarla, sulla base di alcuni principi fondamentali quali una visione unitaria delle risorse pubbliche (locali, regionali, nazionali e comunitarie) ed una forte coesione istituzionale con le strategie e gli obiettivi del Patto sociale (...). Le Regioni, le Provincie ed i Comuni si impegnano perciò ad avviare ed a sviluppare rapporti organici con le parti sociali dei rispettivi territori e ad identificare con esse specifiche sedi di concertazione sui più rilevanti aspetti delle politiche regionali e locali in favore dello sviluppo e dell'occupazione (...). Le Regioni, le Provincie ed i Comuni si impegnano infine ad individuare nelle singole realtà territoriali metodologie di concertazione che consentano di specificare, oltre che le singole materie oggetto della concertazione, anche gli

opportuni momenti di verifica degli obiettivi programmati».

Quale progetto pilota nell'ambito dei servizi domiciliari agli anziani il progetto Serdom potrebbe pertanto rappresentare, in un futuro che pare ormai vicino, una di quelle buone pratiche nazionali che rientrano nell'ambito della strategia europea sull'occupazione e che possono aprire la strada a futuri accordi in aree del Paese e della comunità che paiono oggi ancora lontane dal percepire le potenzialità occupazionali di questo particolare settore.