



IMPact

POLITICHE A FAVORE DEI SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA FAMIGLIA – GUIDA ALL'INTRODUZIONE E AL MONITORAGGIO



Co-funded by the
PROGRESS Programme of
the European Union

This publication is supported by the European Union Programme for Employment and Social Solidarity -PROGRESS (2007-2013).

This programme is implemented by the European Commission.

It was established to financially support the implementation of the objectives of the European Union in the employment, social affairs and equal opportunities area, and thereby contribute to the achievement of the Europe2020Strategy goals in these fields. The seven-year Programme targets all stakeholders who can help shape the development of appropriate and effective employment and social legislation and policies across the EU-27, EFTA-EEA and EU candidate and pre-candidate countries.

For more information see: <http://ec.europa.eu/progress>

The information contained in this publication does not necessarily reflect the position or opinion of the European Commission.

Dichiarazione di non responsabilità

L'autore detiene la responsabilità esclusiva e la Commissione non sarà ritenuta responsabile di qualunque utilizzo possa essere fatto delle informazioni ivi contenute.

PREFAZIONE

della Commissaria Marianne Thyssen



Personal and household services cover a broad range of activities that contribute to the wellbeing of families and individuals. Their importance is accentuated in the light of population ageing and the need to increase female participation in the labour market. Personal and household services facilitate the independent living of elderly or dependent persons. But they also are an important avenue to employment and job creation and a means to achieving a better work life balance.

This is why, over the years, the European Commission has stressed the importance and has supported Member States to develop a comprehensive policy framework to support personal and household services.

This report provides a valuable contribution to the public debate by presenting an analytical framework exploring the cost- effectiveness of public support for this sector. A key point is that after taking into account the direct and indirect revenues, well designed policies can have a net cost close to zero. Hence, the essence of this report is to allow Member States to analyse the effectiveness and efficiency of their policies – and also the absence of such policies – in support of this sector.

However, beyond cost-effectiveness, more attention needs to be paid in ensuring decent and good quality employment in the sector, and in promoting the quality of services and the potential for productivity gains in these services. Indeed, much more needs to be done at national level to get the high percentage of undeclared workers in the sector into formal work. The role of the authorities in ensuring access for disadvantaged users should also be addressed. I am pleased that further work is being done on these issues.

I am convinced that sharing good practice, analysis and experience is essential to properly address these issues and to be able to harness the potential of this sector, both in terms of job creation and in response to future needs that population change will bring. To this end, the development of strong partnerships between public administrations, civil society organizations, academia and other stakeholders is instrumental, as well as their active involvement in this debate.

*Marianne Thyssen
Commissioner for Employment,
Social Affairs, Skills and Labour Mobility*

Indice

Relazione di sintesi		5
Parte 1	Introduzione	8
	1.1 Obiettivo del progetto	8
	1.2 Cosa sono i SPF?	9
	1.3 L'aumento della domanda sociale di SPF comporta varie complessità	10
	1.4 I SPF come priorità politica in prospettiva economica e sociale	12
	1.5 Finalità e struttura della guida	15
Parte 2	In quale quadro s'inseriscono i servizi alla persona e alla famiglia?	18
	2.1 Introduzione	18
	2.2 Le principali caratteristiche dei SPF	20
	2.3 Un settore con un forte potenziale di crescita e creazione di posti di lavoro	26
	2.4 Lo sviluppo dei SPF è ostacolato se politiche favorevoli non sono applicate	27
	2.5 Le basi logiche dell'intervento pubblico nel mercato dei SPF	29
Parte 3	Quali sono i possibili obiettivi delle politiche SPF?	32
	3.1 Introduzione	32
	3.2 Il contesto: precisare e/o giustificare gli obiettivi scelti	32
	3.3 Gli obiettivi principali	33
	3.4 Uno strumento analitico di individuazione dei bisogni e degli obiettivi della politica SPF	40
Parte 4	Quali misure in materia di politiche SPF esistono?	44
	4.1 Introduzione	44
	4.2 Le varie tipologie di intervento e le relative misure	44
	4.3 Gli strumenti utili ai meccanismi di riduzione dei prezzi	52
	4.4 Uno strumento utile per precisare le tipologie di misure da implementare	53
	4.5 Finanziare una misura SPF	58
Parte 5	In che modo le politiche SPF possono essere monitorate?	60
	5.1 Introduzione	60
	5.2 Uno strumento per valutare l'efficacia della misura	60
	5.3. Stimare il costo netto della misura	66
Parte 6	Indicazioni per le politiche	70
	6.1 Introduzione	70
	6.2 Le indicazioni per le politiche passo a passo	70
	<i>Appendice 1 - Glossario</i>	74
	<i>Appendice 2 - Bibliografia</i>	77

Relazione di sintesi

IL PROGETTO

Il progetto UE *Improving Measurement of Public Support to Personal and Household Services* (IMPact) è stato lanciato nel 2014 con l'ambizioso obiettivo di realizzare una Guida europea comune ed esaustiva che agevolasse gli Stati membri nel migliorare la valutazione e il monitoraggio degli effetti macroeconomici delle loro misure a favore dei servizi alla persona e alla famiglia. Il progetto si è pertanto soffermato su vari temi, illustrati qui di seguito, ex ante ed ex post: creazione di posti di lavoro, passaggio dall'economia sommersa all'economia formale, creazione netta di posti di lavoro, sostenibilità/livello ottimale degli investimenti pubblici e utile sui capitali investiti; si tratta degli aspetti segnalati nel 2012 dalla Commissione europea come i più problematici all'interno dell'opera di controllo delle politiche mirate ai settori SPF. L'obiettivo a lungo termine del progetto è assistere le autorità pubbliche nel modellare politiche che rispondano al meglio alle loro esigenze e ai loro obiettivi.

Il progetto è stato co-finanziato dal Programma PROGRESS dell'Unione europea e attuato da otto partner di progetto: European Federation for Services to Individuals (EFSI, nel ruolo di coordinatore del progetto), Censis, IDEA Consult, Oxford Research, Research Institute for Labour and Social Affairs (RILSA), Panteia B.V., Pour la Solidarité e Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA). Per maggiori informazioni sui membri del consorzio, si rimanda al sito web www.impact-phs.eu.

IL CONTESTO DELLE POLITICHE

Negli ultimi decenni, oltre che a un aumento dei servizi alla persona e alla famiglia (SPF), si è assistito a un interesse crescente dei decisori politici verso tali attività. La definizione "*servizi per la persona e la famiglia*" comprende una "*vasta gamma di attività che contribuiscono al benessere a domicilio delle famiglie e delle persone: assistenza ai bambini, assistenza a lungo termine per gli anziani e i disabili, pulizia, sostegno scolastico, riparazioni domestiche, giardinaggio, sostegno informatico, ecc.*" (Commissione europea, 2012).

Sebbene nell'Unione europea siano presenti 7,3 milioni di lavoratori nel settore SPF, le attuali evoluzioni della società, fra cui strutture familiari in cambiamento, invecchiamento della popolazione e diminuzione dei familiari che prestano assistenza, assegnano ai SPF un ruolo sempre più essenziale. I servizi alla persona e alla famiglia migliorano la qualità della vita di anziani e persone non indipendenti, consentendo ai lavoratori (soprattutto di sesso femminile) di bilanciare la loro vita professionale e personale.

Tuttavia, quando desiderano usufruire di questo tipo di servizi, i cittadini europei si trovano di fronte a vari ostacoli, che limitano la possibilità di scelta e presentano gravi svantaggi. La mancanza di un'offerta strutturata, adeguata e di qualità vincola le scelte personali dei cittadini europei, in particolare nel caso dei servizi di tipo assistenziale. Laddove non siano presenti incentivi pubblici, possono fare ricorso a soggetti privati, sebbene piuttosto costosi e fuori dalla portata economica dei più, una situazione che spiega perché l'alternativa più comune all'impiego di servizi professionali sia l'economia sommersa.

Da questa prevalenza del sommerso nell'erogazione dei servizi alla persona e alla famiglia derivano perdite economiche per i bilanci pubblici, condizioni di lavoro precarie (redditi non garantiti, assenza di previdenza sociale o diritti pensionistici, ecc.) e mancato riconoscimento del valore e delle qualifiche richieste per svolgere attività in questo campo. In un simile contesto, l'ampia maggioranza dei cittadini UE può usufruire solo di SPF di scarsa qualità.

Ecco perché questi servizi dovrebbero rappresentare una priorità politica dal punto di vista sia economico sia sociale. Le opportunità utili a creare un ambiente positivo per la loro efficace attuazione esistono, quali, ad esempio, una domanda elevata. La fornitura di SPF presenta molte esternalità positive per tutta la società, fra cui meno lavoro non dichiarato e disoccupazione, una migliore coesione sociale (per utenti e lavoratori), una maggiore facilità nel conciliare vita e lavoro ma anche nel rientrare sul mercato dell'impiego.

SVILUPPO E CONTENUTI DELLA GUIDA

La ricerca, sia teorica sia basata su dati di fatto, condotta dai partner del progetto ha portato alla stesura di questa Guida di introduzione e monitoraggio delle politiche a favore dei SPF. Per individuare e definire i criteri di valutazione e monitoraggio e gli indicatori di valutazione delle politiche a favore dei SPF, è stata svolta una prima analisi basandosi sulle metodologie e i risultati degli studi già esistenti a livello nazionale ed europeo. I criteri e gli indicatori di riferimento sono andati a comporre un set di valutazione, la cui rilevanza e affidabilità sono state poi testate in tre paesi (Belgio, Francia e Svezia).

A fronte dei risultati della fase sperimentale è stata stilata questa Guida pratica, che consentirà ai 28 Stati membri dell'UE di condurre una valutazione ex ante ed ex post dell'impatto occupazionale e di bilancio delle loro misure a favore dell'erogazione formale di SPF.

Durante il progetto, il consorzio si è avvalso dell'esperienza e delle capacità di un Comitato consultivo di esperti e funzionari nazionali impegnati in politiche SPF e provenienti da otto paesi europei (Repubblica ceca, Finlandia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Regno Unito). I membri del Comitato hanno fornito e continuano a fornire il proprio diretto contributo per precisare al meglio le esigenze reali e le aspettative sul tema, nonché i problemi riscontrati dai beneficiari finali del progetto: le autorità pubbliche, i decisori nazionali e i rappresentanti della società civile.

La Guida contiene quindi approfondimenti teorici, descrizioni delle politiche e strumenti analitici utili ai fini dell'introduzione di provvedimenti in materia. È disponibile in due formati: cartaceo e digitale. Il volume cartaceo fornisce una panoramica esaustiva di tutte le informazioni raccolte e degli strumenti analitici realizzati, mentre la versione digitale consente all'utente di selezionare il proprio profilo (ad es. indicando se desidera valutare una politica esistente o progettare una nuova politica) e di accedere direttamente alle informazioni più pertinenti.

Le informazioni sono presentate secondo una serie di domande generali: in quale quadro s'inseriscono i servizi alla persona e alla famiglia? Quali sono i possibili obiettivi delle politiche a favore dei SPF? Quali sono le varie tipologie di misure attuabili in materia di politiche SPF? In che modo tali politiche possono essere monitorate? Queste domande si concentrano quindi sui problemi e le complessità per le autorità pubbliche e gli altri stakeholder che desiderino acquisire una comprensione più approfondita dell'oggetto e delle finalità delle politiche a sostegno dei SPF.

INDICAZIONI PER LE POLITICHE

Nell'ultima parte, la Guida riporta una panoramica esaustiva dei principali elementi costitutivi, suddivisi per fasi, delle politiche a favore dei SPF, allo scopo di fornire alcune indicazioni di cui le autorità pubbliche dovrebbero tenere per l'introdurre o rivedere le loro politiche in materia. Le indicazioni sono sintetizzate qui di seguito, suddivise in sette fasi principali.

- ▶ **Fase 1: il quadro di riferimento per l'introduzione della politica** La progettazione delle nuove politiche dovrebbe coinvolgere tutti gli stakeholder, e le autorità pubbliche dovrebbero favorire strutture a lungo termine, generalizzate e, idealmente, permanenti.
- ▶ **Fase 2: comprensione del contesto e precisazione degli obiettivi** Per arrivare a una diagnosi chiara dei bisogni, su cui basarsi per stabilire gli obiettivi ufficiali delle politiche, si dovrebbero analizzare gli indicatori chiave.
- ▶ **Fase 3: definizione della portata** In linea con il contesto e gli obiettivi del progetto, le autorità pubbliche dovrebbero quindi precisare gli utenti e le categorie di lavoratori target, oltre che la portata dei servizi.
- ▶ **Fase 4: progettazione** Per garantire che la politica, una volta introdotta, sappia favorire sia la domanda sia l'offerta facendole corrispondere, dovrebbero essere esaminate più misure. Le autorità pubbliche dovrebbero assicurare la competitività dei prezzi del mercato formale rispetto a quelli del sommerso, una fruizione equa dei servizi e la sostenibilità delle politiche nel lungo termine. Infine, dovrebbero promuovere la professionalizzazione e l'attrattiva degli incarichi nel settore, migliorando le condizioni di lavoro e di impiego. In relazione a questo aspetto, dovranno valutare una triangolazione del sistema.
- ▶ **Fase 5: finanziamento** A questo punto, le autorità pubbliche dovrebbero definire gli strumenti utili all'attuazione della nuova politica in base ai budget disponibili e pertanto individuare tutte le forme di finanziamento possibili, in un'ottica di riduzione della spesa di bilancio.



Guida all'introduzione e al monitoraggio delle politiche a favore dei servizi alla persona e alla famiglia

- ▶ **Fase 6: *promozione*** Le autorità pubbliche dovrebbero comunicare e creare consapevolezza sulle misure introdotte, contrastando l'accettazione sociale dell'economia non dichiarata.
- ▶ **Fase 7: *monitoraggio*** Fin dalle primissime fasi dovrebbe essere introdotto un sistema di valutazione e monitoraggio dell'efficienza (in termini di costi) delle misure, che tenga anche conto di tutti gli effetti di ritorno prodotti dalla nuova politica.

Parte 1: Introduzione

1.1 Obiettivo del progetto

La Commissione europea ha individuato nei servizi alla persona e alla famiglia (SPF) un settore economico strategico già nel 1993. Secondo la Commissione, la definizione "servizi per la persona e la famiglia" comprende una "vasta gamma di attività che contribuiscono al benessere a domicilio delle famiglie e delle persone: assistenza ai bambini, assistenza a lungo termine per gli anziani e i disabili, pulizia, sostegno scolastico, riparazioni domestiche, giardinaggio, sostegno informatico, ecc." Successivamente, ha precisato che i servizi alla persona e alla famiglia contribuiscono ad "aumentare la competitività e fornire importanti fonti di crescita e lavoro, rispondendo al tempo stesso a bisogni economici e sociali" (Commissione europea, 2012).

In realtà, nonostante l'aumento della domanda legato alle condizioni demografiche e socio-economiche, lo sviluppo dei servizi alla persona e alla famiglia deve superare numerosi ostacoli, sia sul lato della domanda (ad es. per l'elevato costo dei servizi o le barriere culturali all'esternalizzazione dei lavori domestici) sia sul lato dell'offerta (ad es. la mancanza di un'offerta strutturata e di garanzie qualitative, o la carenza di manodopera). Pertanto, poiché le tradizionali regole del mercato non sono sufficienti a garantire l'espansione formale dei SPF, il settore è "abbandonato al mercato del lavoro sommerso o finanziato pubblicamente, a costi elevati" (Commissione europea, 1993).

Nel corso degli anni, sono stati numerosi i paesi europei ad avere adottato misure a sostegno dell'erogazione ufficiale dei servizi SPF sebbene, nell'attuale condizione di crisi economica e finanziaria, ne siano stati criticati i costi e siano stati messi in discussione e modificati nonostante gli effetti positivi sulla società. Il principale ostacolo alla prosecuzione di queste politiche e all'adozione di nuove misure sembra essere il costo di bilancio delle misure SPF. Eppure, nella maggior parte dei casi, le autorità pubbliche non conoscono con precisione l'entità né della spesa a favore dei SPF né degli effetti di ritorno delle misure attuate, limitandosi a valutare i costi totali senza tenere conto degli effetti diretti (diminuzione delle indennità, nuovi introiti dalla tassazione sui redditi e dai contributi sociali, ecc.) e indiretti (nuovi introiti da tassazione sui redditi aziendali, creazione di impiego con l'assunzione di personale di sostegno, più consumi, ecc.), oltre che delle tante esternalità sociali positive (ad es. una migliore inclusione sociale, un migliore equilibrio vita-lavoro, ecc.).

Nel suo documento di lavoro del 2012 dedicato ai servizi alla persona e alla famiglia, la Commissione europea non sottolineava soltanto la necessità di una riflessione congiunta sulle sfide legate all'implementazione delle politiche SPF, ma anche l'esigenza di valutare il rapporto fra costi e benefici. Di fatto, esistono già tante e diversificate misure a sostegno dei SPF, che rispondono a obiettivi di politica pubblica distinti. Nella maggior parte dei casi non si inseriscono in un quadro unico e coerente, ma sono piuttosto introdotte separatamente anno dopo anno, rendendo ancora più difficile per lo Stato ricavarne una panoramica ampia ed esaustiva. In una simile situazione, è difficile e complesso valutare gli effetti di ritorno delle misure di sostegno e raccogliere dati, specialmente perché gli enti pubblici che investono nei servizi alla persona e alla famiglia e quelli che ne ricevono i benefici sono generalmente diversi.

È proprio per queste ragioni che si è deciso di lanciare il progetto IMPact, con l'obiettivo di creare una guida europea comune ed esaustiva, che potesse agevolare gli Stati membri nel progettare misure SPF e nel migliorare la valutazione e il monitoraggio dei loro effetti macroeconomici. Più a lungo termine, li assisterà nel modellare politiche che rispondano al meglio alle loro esigenze e ai loro obiettivi. Avviato a ottobre 2014 e condotto dalla Federazione europea per i servizi al cittadino (EFSI, un'organizzazione di livello europeo), il progetto è durato diciotto mesi, coinvolgendo i partner seguenti:

- ▶ Censis (*Italia*)
- ▶ IDEA Consult (*Belgio*)
- ▶ Oxford Research (*Svezia*)
- ▶ Research Institute for Labour and Social Affairs (RILSA, *Repubblica ceca*)
- ▶ Panteia B.V. (*Paesi Bassi*)
- ▶ Pour la Solidarité (*organizzazione europea*)
- ▶ Unión de Profesionales y Trabajadores Autónomos (UPTA, *Spagna*)

1.2 Cosa sono i SPF?

In un suo documento di lavoro del 2012, la Commissione europea afferma che la definizione di "servizi per la persona e la famiglia" (SPF) comprende una vasta gamma di attività che contribuiscono al benessere a domicilio delle famiglie e delle persone: assistenza ai bambini (AB), assistenza a lungo termine (ALT) per gli anziani e per i disabili, pulizia, sostegno scolastico, riparazioni domestiche, giardinaggio, sostegno informatico, ecc.

La definizione abbraccia **attività di natura assistenziale e non assistenziale**. In un altro documento, la Commissione europea (2011) afferma che i "servizi alla persona" *"raggruppano tutti i servizi che contribuiscono al benessere complessivo a domicilio del cittadino: servizi di assistenza (assistenza ai bambini, aiuto domestico, assistenza agli anziani, ecc.), pulizie, sostegno scolastico, riparazioni domestiche (elettricità, giardinaggio, ecc.) e manutenzione (assistenza amministrativa e tecnologica"*.

Nella sua relazione del 2001, dedicata all'"impiego nel settore dei servizi alla famiglia", la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound) li definisce come *"tutti quei servizi forniti da organizzazioni pubbliche o private, o dal settore terziario, che sostituiscono con lavoro retribuito (sotto forma di impiego o attività autonoma) un lavoro precedentemente svolto senza compenso all'interno della famiglia. Pertanto, tutti i servizi forniti all'interno e all'esterno del domicilio del fruitore atti a mantenere e supportare i membri di una famiglia privata"* (Cancedda 2001). All'interno dei servizi alla famiglia la relazione individuava cinque settori secondari: assistenza ai bambini, assistenza agli anziani, pulizia domestica (di casa, biancheria, abiti, ecc.), ristorazione, manutenzione domestica e giardinaggio.

Nel presente progetto, si è adottata la definizione della Commissione del 2012, comprendente sia il supporto alla famiglia sia i servizi di natura assistenziale, partendo dall'idea che i servizi assistenziali siano quelli forniti a persone (non indipendenti) con bisogni speciali (assistenza a lungo termine per gli anziani, assistenza ai disabili, servizi di assistenza ai bambini), mentre i servizi alla famiglia siano quelli prestati allo scopo di migliorare il benessere di chi ne fruitrice. La guida affronta le seguenti tipologie di servizi:

- ▶ pulizie (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ cucina (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ stiro (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ riparazioni domestiche (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ giardinaggio (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ manutenzione (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ sostegno scolastico (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ assistenza agli anziani (*servizi assistenziali*)
- ▶ assistenza ai disabili (*servizi assistenziali*)
- ▶ assistenza ai bambini (*servizi assistenziali*)

È importante notare che lo stesso servizio (ad es. le pulizie) può rientrare nell'assistenza fornita a una persona in stato di dipendenza ma anche, in prospettiva socio-economica, andare a favore di persone che non si trovano in stato di dipendenza: facilitare la partecipazione della donna al mercato del lavoro, contribuire a conciliare meglio vita sociale e lavoro, ridurre i problemi di salute mentale e i rischi psicosociali, e così via (Orseu, 2013). Lo stato del fruitore di un servizio alla persona è pertanto un aspetto importante e può contribuire a definire la natura del servizio. Ecco perché non è semplice distinguere fra attività assistenziali e non assistenziali.

Sebbene i servizi assistenziali e le attività a sostegno della famiglia abbiano obiettivi e conseguenze diversi e prevedano generalmente un'organizzazione differente in alcuni paesi¹, entrambe le categorie possono essere sostenute dalla stessa tipologia di provvedimenti. Inoltre, nonostante la finalità sociale dei servizi assistenziali, questi ultimi rappresentano un bacino importante per la creazione di nuovi posti di lavoro, con importanti effetti di ritorno per i governi.

È comunque importante distinguere le due tipologie di servizi, perché producono effetti diversi, e ricordare che possono creare profili occupazionali differenti, come, ad esempio, lavoratori qualificati e competenze estremamente specifiche per alcuni incarichi assistenziali.

1.3 L'aumento della domanda sociale di SPF comporta molte complessità

Attualmente, in Unione europea operano più di 7,3 milioni di lavoratori nell'ambito dei SPF e, con più di 155.000 nuovi posti di lavoro creati fra il 2011 e il 2013 in Europa, il settore si colloca al secondo posto per la velocità di crescita dopo l'ICT (Commissione europea, 2015).

Di fatto, gli attuali mutamenti della società rendono i servizi alla persona e alla famiglia sempre più essenziali. Le trasformazioni delle strutture familiari (quali l'aumento del tasso di occupazione femminile, l'aumento delle famiglie monoparentali, ecc.) comportano alle famiglie maggiori difficoltà nello svolgimento delle loro incombenze quotidiane. In media, secondo Eurofound, i cittadini europei dedicano 23 ore a settimana per occuparsi dei figli, 8 ore per occuparsi di persone anziane o disabili, e 11 ore alla cucina e ai lavori di casa. L'impatto delle incombenze domestiche sull'equilibrio vita-lavoro non può essere ignorato, specialmente dato che il 53% dei lavoratori europei ha dichiarato nel 2011 di sentirsi troppo stanco dopo il lavoro per occuparsi dei lavori di casa che vanno svolti più volte al mese.

Anche l'invecchiamento generalizzato e senza precedenti delle nostre società contribuisce ad aumentare la domanda di servizi di aiuto domestico e assistenza. Fra il 2010 e 2030, il numero dei cittadini europei di età compresa fra i 65 e 79 anni aumenterà del 36%, mentre quelli di età pari o superiore agli ottant'anni aumenteranno del 57% (Commissione europea, 2011). Attualmente, il desiderio degli anziani di continuare a vivere più a lungo nella propria casa viene in parte soddisfatto con aiuti informali e l'assistenza prestata da familiari o lavoratori non dichiarati. In Europa, circa l'80% delle ore dedicate alle cure assistenziali viene erogato da prestatori di assistenza informali, soprattutto donne di età superiore ai 45 anni (Eurofound, 2015). Alcuni di loro forniscono assistenza ai familiari per propria scelta, ma non altri, che si trovano obbligati a ridurre l'orario di lavoro o, in alcuni casi, ad abbandonare il proprio impiego per venire incontro alle esigenze dei propri parenti. Nel lungo termine, questa situazione non è sostenibile né accettabile, economicamente e socialmente.

Inoltre, entro il 2050 si prevede una diminuzione del numero dei prestatori di assistenza familiari in parallelo alla contrazione della popolazione in età da lavoro (Colombo, 2015). Pertanto, lo sviluppo dei servizi alla persona e alla famiglia è fondamentale per consentire agli anziani di abitare più a lungo nella propria casa, ma anche per consentire a chi si occupa di loro di avere accesso a una gamma di servizi di aiuto domestico abbordabili, per riuscire a combinare gli obblighi assistenziali con lavoro e famiglia.

I SPF migliorano la qualità della vita di anziani e persone non indipendenti, consentendo ai lavoratori (soprattutto di sesso femminile) di bilanciare la loro vita professionale e personale. Possono essere sfruttati su base regolare o soltanto in circostanze eccezionali. Eppure, i cittadini europei che desiderino usufruire di uno o più servizi alla persona e alla famiglia si trovano di fronte a vari ostacoli, che limitano la possibilità di scelta provocando gravi disagi.

¹I servizi assistenziali sono considerati politiche sociali e mirano a favorire l'assistenza alle persone in stato di dipendenza, all'infanzia, e così via. In molti paesi, sono stabiliti dagli enti pubblici. Al contrario, il sostegno alle famiglie rientra fra le politiche occupazionali, con l'obiettivo di creare nuovi posti di lavoro, motivare i disoccupati, contrastare il lavoro sommerso, favorire le politiche di bilanciamento fra vita e lavoro, e così via.

- ▶ Manca un'offerta strutturata, adeguata e di qualità, la quale vincola le scelte personali dei cittadini europei, in particolare nel caso dei servizi di tipo assistenziale. In un simile scenario, anche il comportamento riguardo alla fertilità può subire limitazioni: le coppie potrebbero decidere di avere meno figli, o di non averne. I prestatori di assistenza consanguinei potrebbero inoltre rinunciare a trasferirsi altrove, restando nella stessa città dei familiari non autosufficienti: si tratta di decisioni private, ma che potrebbero avere ripercussioni su tutta la società, influenzando, ad esempio, sulla demografia locale, inasprendo la tendenza all'invecchiamento demografico e generando problemi economici. Un'altra possibilità per i prestatori di assistenza è smettere di lavorare o lavorare part-time. Nella maggior parte dei casi, una decisione di questo tipo viene presa dalle donne piuttosto che dagli uomini, con conseguenze altamente negative in fatto di parità di genere e inclusione sociale. Vale inoltre la pena notare che dopo ogni figlio le madri lavorano il 12% in meno, e quasi la metà delle donne non attive in Europa lo sono per ragioni familiari (Parlamento europeo, 2013). Analogamente, il 7% delle donne dichiara di occuparsi di un parente anziano o disabile tutti i giorni, rispetto al solo 4% degli uomini (Eurofound, 2012).
- ▶ I cittadini europei possono ricorrere all'offerta privata (ad es. asili privati, case di cura, servizi domestici, ecc.), che sono però piuttosto **costosi e fuori dalla portata economica dei più**. Pertanto, i cittadini europei potrebbero decidere di rinunciare ai SPF, scegliere di lavorare di più, allungare gli orari di lavoro, oppure, – se in coppia – scegliere orari diversi per affidare l'assistenza dei familiari non indipendenti all'offerta privata, sacrificando così il loro benessere e tempo libero per garantirsi una disponibilità economica sufficiente per accedere ai servizi. Si tratta tuttavia di una soluzione raramente adottata dalle famiglie a basso reddito, poiché genera altre esigenze ai prestatori di assistenza che trascorrono meno tempo a casa: i servizi domestici diventano ancora più necessari per consentire al lavoratore di gestire le proprie responsabilità personali e di cura. Inoltre, questa situazione impone ai lavoratori soli (ad esempio, genitori single o ai figli unici che si occupano di un parente anziano) di addossarsi l'intero carico dell'assistenza della persona non indipendente. In questi casi le opzioni sono limitate e quelle esistenti hanno conseguenze altamente negative sulla carriera e le finanze del lavoratore.

Ecco perché l'alternativa più comune all'uso di SPF professionali è il ricorso all'economia sommersa. In base all'ultima indagine di Eurobarometro (Commissione europea, 2013), si può concludere che circa 7 milioni di europei "acquistano" servizi di pulizia domestica sul mercato sommerso, 2,3 milioni acquistano servizi di baby-sitting e 1,4 milioni acquistano servizi di assistenza per parenti anziani o non indipendenti. Nel 2010, la quota del lavoro sommerso nel settore dei servizi alla persona ammontava al 70% in Italia e Spagna, al 50% nel Regno Unito, al 45% in Germania, al 40% nei Paesi Bassi, al 30% in Francia e in Belgio e al 15% in Svezia (DGCIS, 2011). Si tratta comunque di proiezioni che potrebbero sottovalutare la situazione reale.

La prevalenza dell'economia sommersa nel settore è estremamente dannosa per tutte le parti coinvolte: Stato, lavoratori e fruitori. La sua persistenza può essere spiegata dalla forte tensione che caratterizza il mercato, fra il desiderio di maggiore professionalità e la preoccupazione di riuscire a ottenere servizi a prezzi accessibili, fino all'insufficienza dell'offerta formale. La predominanza del sommerso crea problemi a vari livelli, illustrati qui di seguito.

- ▶ **Economia:** qualunque intervento statale a favore dell'erogazione formale di SPF crea maggiori entrate per le finanze pubbliche. Di contro, il mancato intervento causa perdite economiche significative e pertanto il prevalere del lavoro sommerso rappresenta un grave danno per le casse pubbliche. La situazione si spiega per il fatto che il settore è caratterizzato da un elevato contenuto occupazionale e che *"senza sostegno pubblico, l'impiego formale di SPF è piuttosto costoso per la maggior parte dei cittadini e il mercato formale del settore è piuttosto limitato"* (Commissione europea, 2012). Il costo del mancato intervento degli Stati nel settore è tremendo: il rapporto fra il costo di un disoccupato e il costo di un lavoratore a tempo pieno nel settore dimostra che l'impatto economico dell'inerzia statale costa alle finanze pubbliche più delle misure a sostegno dei SPF (EFSI, 2013).
- ▶ **Condizioni di lavoro:** A livello del singolo lavoratore SPF, la non formalizzazione del suo lavoro comporta condizioni precarie (reddito non garantito, assenza di previdenza sociale o diritti pensionistici, ecc.) e il mancato riconoscimento del valore e delle qualifiche richieste per svolgere attività SPF. Di fatto, gli impieghi nel settore dei servizi alla persona e alla famiglia richiedono una serie di competenze tecniche (norme igieniche, uso di prodotti, assistenza di persone vulnerabili, abbattimento dei rischi professionali, ecc.) e interpersonali (discrezione, riservatezza, autonomia, adeguamento ai bisogni del fruitore, ecc.). Inoltre, i lavoratori SPF non dichiarati non godono di alcuna formazione per acquisire tali competenze, né sono al corrente delle norme e delle regole professionali per la salute e la sicurezza, mettendo a rischio, sul lavoro, la propria incolumità (nel maneggiare prodotti pericolosi, rischiando di cadere, ecc.) e quella degli assistiti.

- ▶ **Qualitativo:** la qualità dei servizi SPF dipende fortemente dalle condizioni e dalle qualifiche professionali dei lavoratori, ma è soprattutto legata alla disponibilità e all'ampiezza dell'offerta dei servizi rispetto alle esigenze dei fruitori, alla loro organizzazione e alle normative vigenti in materia. Ovviamente, in un contesto in cui la maggior parte dei SPF avvengono nel sommerso, la qualità è bassa e i fruitori non ricevono garanzie.

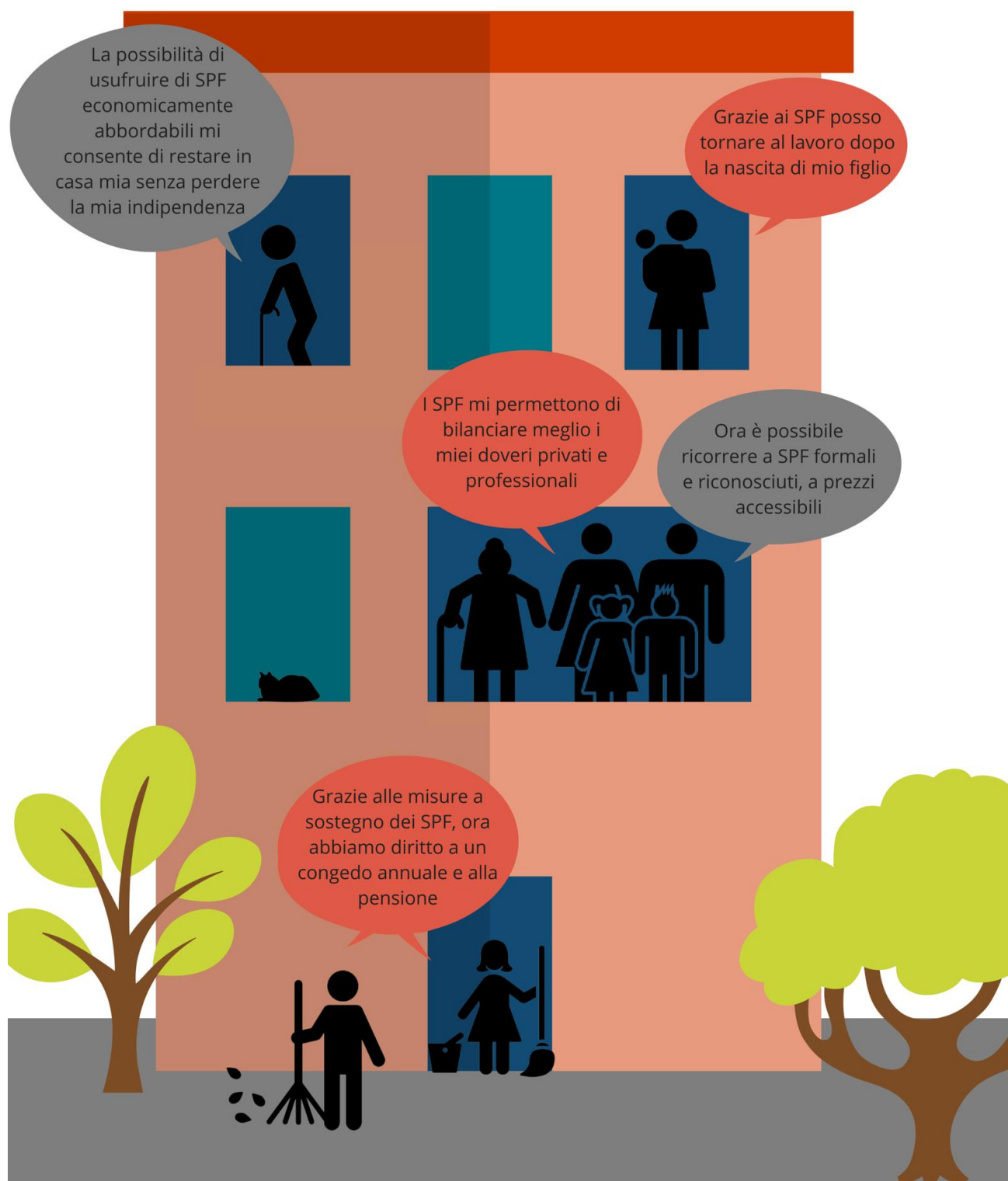
1.4. I SPF come priorità politica in prospettiva economica e sociale

Alla luce di tutti i fattori ambientali illustrati alle pagine precedenti, lo scenario dei SPF potrebbe sembrare particolarmente sfavorevole. Ma le opportunità utili a creare un ambiente positivo per una loro attuazione efficace esistono. Come già evidenziato, la domanda è superiore all'offerta formale economicamente accessibile. La fornitura di SPF presenta svariate esternalità positive per tutta la società, fra cui meno lavoro non dichiarato e meno disoccupazione, una migliore coesione sociale (per utenti e lavoratori), una maggiore facilità nel conciliare vita e lavoro ma anche nel rientrare sul mercato dell'impiego. Ecco perché *"per internalizzare questi benefici collettivi, ha senso, per lo stato, sovvenzionare in maniera sostanziale il consumo di questi servizi"* (Defourny, 2010). Le principali esternalità positive del sostegno pubblico sono quindi illustrate qui di seguito.

- ▶ **Contrasto all'economia sommersa:** la Commissione afferma che *"tenendo conto dell'entità del lavoro sommerso nel settore SPF, le autorità pubbliche possono valutare un proprio intervento per incoraggiare la fornitura di questi servizi da parte dell'economia formale"*. Dovrebbero sostenere misure per portarli dal sommerso all'economia formale, generare maggiori entrate fiscali per lo stato attraverso la creazione di posti di lavoro e risparmi alla spesa pubblica (ad es. con la riduzione dei sussidi di disoccupazione e maggiori introiti fiscali). Per di più, creeranno opportunità di impiego per soggetti con competenze relativamente limitate, in particolare nei servizi domestici, con investimenti pubblici di entità ridotta, volti a favorire l'erogazione di questi servizi nel mercato formale e non in quello sommerso.
- ▶ **Creazione di posti di lavoro (specialmente per le donne):** negli ultimi anni, in UE, il settore dei SPF è al secondo posto per rapidità di crescita occupazionale dopo l'ICT. Ad aprile 2012, la Commissione ha stimato per il settore un potenziale di creazione di posti di lavoro pari a 5,5 milioni di posti. In questo modo, lo sviluppo dei SPF potrebbe contribuire a raggiungere gli obiettivi occupazionali di "Europa 2020". Numerosi esperimenti a supporto del settore condotti negli Stati membri si sono dimostrati efficaci. Ad esempio in Francia, dal 2005, sono stati creati 450.000 posti di lavoro. In Belgio, il sistema a voucher *Titres-services* ha creato 149.800 nuovi posti di lavoro fra il 2004 e il 2012. I servizi alla persona e alla famiglia creano posti di lavoro non delocalizzabili per i disoccupati di lungo corso e i lavoratori scarsamente qualificati e migranti. Contribuiscono alla partecipazione delle donne al mercato del lavoro e alla loro inclusione sociale, fornendo loro direttamente un impiego (in media, il 90% dei lavoratori SPF sono donne).
- ▶ **Miglioramento delle condizioni di lavoro e dell'attrattiva:** la formalizzazione dei SPF può inoltre contribuire a creare uno status, attraverso accordi collettivi che prevedano gli stessi diritti e le stesse facoltà delle altre categorie soggette alle leggi sul lavoro, quali la previdenza sociale e il diritto a indennità di disoccupazione, pensioni, congedi di maternità, ferie pagate, ecc. La formalizzazione dei SPF sta alla base del riconoscimento sociale del valore dei servizi e delle persone che li erogano, ed è quindi un modo per motivare e trattenere i lavoratori e rendere il settore più allettante, cosa che a sua volta si ripercuote positivamente sulla qualità del servizio.
- ▶ **Miglioramento della professionalità:** le posizioni professionali nel settore dei servizi alla persona e alla famiglia richiedono una serie di competenze tecniche e interpersonali attualmente sottovalutate dalle nostre società. È convinzione comune che i lavori nei SPF spettino soprattutto alle donne e non richiedono alcuna formazione. Professionalizzare il settore potrebbe voler dire introdurre una formazione mirata iniziale e percorsi di formazione continua. Poiché contrasta l'isolamento delle lavoratrici donne, che operano spesso in case private, la formazione continua riveste una particolare importanza. Infine, la professionalizzazione favorisce la strutturazione del settore, dà maggiore valore alla professione e riconoscimento ai lavoratori, e al tempo stesso rende più ovvio agli utenti il vantaggio di acquistare i servizi dal mercato formale.
- ▶ **Miglioramento della qualità dell'assistenza:** con le giuste competenze, la forza lavoro impiegata nel settore beneficerà di buone condizioni di impiego e sarà soggetta a controlli qualitativi, nel caso di prestatori di servizi gestiti dalle autorità pubbliche.

- ▶ **Attrarre/trattenere le donne sul mercato del lavoro:** in presenza di un settore SPF solido, le donne saranno meno tentate di abbandonare il lavoro (o di lavorare part-time) laddove dovessero farsi carico di uno o più familiari non indipendenti. Se i servizi diventano accessibili, specialmente con l'introduzione di misure pubbliche a sostegno del settore, la possibilità di esternalizzare i servizi alla persona e alla famiglia rappresenta inoltre una soluzione per chi non vuole assumersi da solo una simile responsabilità. Uno studio ha rivelato che in Svezia, per ogni ora di servizi domestici acquistati, le donne sposate (dai 25 ai 55 anni) hanno guadagnato 1.8 ore, di cui il 60% è dedicato al lavoro retribuito (Halldén, 2014). Pertanto, l'acquisto di SPF ha aumentato la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.
- ▶ **Migliore benessere attraverso un equilibrio vita-lavoro più bilanciato:** questo tipo di miglioramento può essere conseguito incrementando l'esternalizzazione delle incombenze domestiche quotidiane e della cura di bambini e anziani. La disponibilità e l'accessibilità economica dei servizi di assistenza sono un'altra importante precondizione per aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro.
- ▶ **Maggiore parità fra uomini e donne:** creando direttamente lavoro per le donne e offrendo servizi che consentano loro di conciliare più facilmente la vita privata e quella professionale, i SPF favoriscono l'inclusione femminile nel mercato del lavoro. Allo stesso modo, consentono una migliore ripartizione delle mansioni assistenziali e domestiche fra uomini e donne.
- ▶ **Aumento della crescita e della produttività delle imprese:** accrescendo la motivazione dei dipendenti attraverso un migliore equilibrio fra vita e lavoro, le imprese possono ridurre l'assenteismo e il presenzialismo. Ma non solo: lo sviluppo dell'erogazione formale dei SPF favorisce la creazione di nuove imprese. In tal senso, l'intervento pubblico in Belgio, Francia e Svezia ha avuto effetti positivi sulla creazione e/o la crescita, rispettivamente, di 1.065, 8.300 and 13.500 PMI.
- ▶ **Rafforzamento dell'inclusione sociale e lotta alla povertà,** specialmente per i migranti, le donne e i lavoratori scarsamente qualificati, che rappresentano la maggioranza dei lavoratori SPF. Tuttavia, il sostegno alle misure in materia di SPF favorisce l'inclusione sociale anche delle persone più dipendenti e soprattutto dei bambini, dato che l'educazione e la cura della prima infanzia si sono dimostrate uno strumento efficace per interrompere il circolo vizioso dello svantaggio sociale e della povertà in particolare.
- ▶ **Facilitazione della crescita della popolazione:** riducendo lo stress e le limitazioni legate all'assistenza dei bambini, i SPF, se più accessibili, potrebbero influire sulle decisioni delle coppie di pianificare una famiglia.

In che modo il sostegno pubblico ai SPF risponde alla domanda sociale...



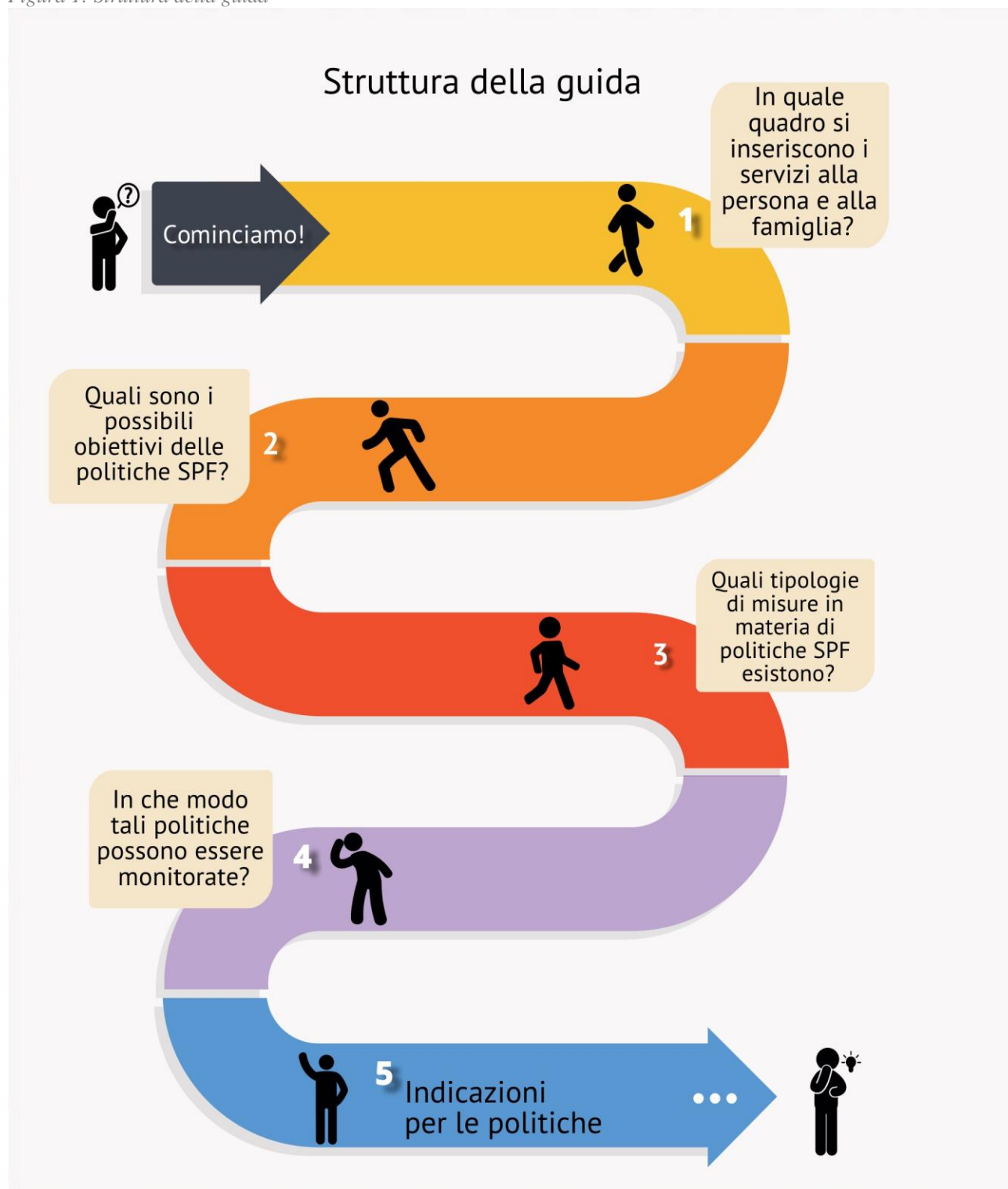
1.5 Finalità e struttura della guida

Lo scopo della guida è assistere le autorità pubbliche nella **progettazione di misure in materia di SPF e nel monitoraggio dei loro effetti occupazionali e di budget**, aiutandole inoltre a **valutare le politiche in essere e a modellarne di nuove**. In questo senso, la guida potrebbe rivelarsi interessante non solo per le autorità pubbliche, ma anche per altri stakeholder (quali ONG e federazioni) coinvolti nel processo di introduzione delle politiche SPF.

La guida fornisce infatti vari tipi di informazioni, facilmente consultabili: basi teoriche, strumenti analitici, evidenze di politiche SPF già in essere e indicazioni di politica. Invita i lettori a riflettere sulle politiche considerandole secondo cinque aspetti principali: fundamenta e caratteristiche, adozione, monitoraggio e valutazione. A ogni aspetto corrisponde una sezione del documento.

- ▶ In quale quadro s'inseriscono i servizi alla persona e alla famiglia?
- ▶ Quali sono i possibili obiettivi delle politiche SPF?
- ▶ Quali misure in materia di politiche SPF esistono?
- ▶ In che modo tali politiche possono essere monitorate?
- ▶ Indicazioni per le politiche

Figura 1: Struttura della guida



La Parte 2 analizza il contesto e il quadro di riferimento in cui si inseriscono i SPF. Il primo capitolo descrive le caratteristiche della domanda, dell'offerta, dei servizi e delle autorità pubbliche coinvolte nel settore SPF. Il secondo presenta le evoluzioni più recenti della domanda e dell'offerta del settore, motivandone il crescente bisogno. Il terzo capitolo, infine, dimostra come, senza politiche di sostegno, il settore dei SPF non possa realizzare a pieno il suo potenziale, fornendo inoltre le basi logiche dell'intervento pubblico.

Dopo aver dimostrato l'esigenza di misure a sostegno dei SPF, la **Parte 3** si concentra sugli obiettivi specifici delle politiche in materia, all'interno del contesto nazionale. Sono descritti inoltre gli obiettivi che le politiche SPF dovrebbero perseguire, sulla base di un'analisi teorica del quadro di riferimento e dei suoi effetti sulla società, oltre che dell'esame delle misure di sostegno già introdotte in vari paesi europei. Il primo capitolo presenta gli indicatori chiave utili per una breve diagnosi del contesto nazionale o regionale. Il secondo riporta i principali obiettivi che ogni politica potrebbe perseguire, mentre l'ultimo fornisce uno strumento analitico finalizzato a individuare i bisogni e i possibili obiettivi delle politiche.

La Parte 4 propone uno scenario teorico sui vari tipi di politiche SPF eventualmente attuabili. Illustra le varie possibilità a disposizione delle autorità nazionali, riportando, per ogni misura, una panoramica esaustiva dei vantaggi e degli svantaggi, in termini di equità, qualità dei servizi e dell'impiego, strutturazione del mercato e vincoli di bilancio. In questa quarta parte vengono inoltre presentati alcuni strumenti analitici utili all'orientamento delle autorità nazionali nel selezionare la misura appropriata.

Lo scopo della **Parte 5** è invece guidare gli Stati membri nella valutazione delle loro misure SPF. Si concentra innanzitutto sul monitoraggio e la valutazione delle misure in relazione ai loro obiettivi, mentre nell'ultimo capitolo la valutazione delle misure viene svolta in base ai loro effetti sul bilancio.

Per concludere, la **Parte 6** presenta alcune indicazioni fondamentali, di cui le autorità pubbliche dovrebbero tenere conto per introdurre o rivedere le loro misure a sostegno dei SPF. Le indicazioni sono piuttosto generiche, poiché le caratteristiche specifiche e dettagliate di ogni sistema dipenderanno dal contesto locale o nazionale, dagli obiettivi e da tanti altri fattori, e non possono quindi essere più approfondite senza una conoscenza sufficiente di questi aspetti.

Nella guida, le informazioni teoriche sono comprovate da una serie di evidenze tratte dalle politiche SPF già esistenti, in particolare negli otto Stati membri sottoposti all'attenta analisi svolta nella prima fase del progetto (Belgio, Finlandia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Regno Unito). Maggiori informazioni su questi paesi sono disponibili sul [sito web del progetto](#).

Parte 2: In quale quadro s'inseriscono i servizi alla persona e alla famiglia?

2.1 Introduzione

Questa parte intende analizzare il contesto, o il quadro di riferimento, dei SPF. Il primo capitolo descrive le caratteristiche della domanda, dell'offerta, dei servizi e delle autorità pubbliche coinvolte nel settore SPF. Il secondo presenta le evoluzioni più recenti della domanda e dell'offerta del settore, motivandone il crescente bisogno. Il terzo capitolo, infine, dimostra come, senza politiche di sostegno, il settore dei SPF non possa realizzare a pieno il suo potenziale. Per concludere, nell'ultimo capitolo, vengono fornite le fondamentali logiche dell'intervento pubblico. La figura sottostante sintetizza la struttura di questa parte e offre alcuni dati interessanti.

Figura 2: Perché sfruttare i SPF: le basi logiche

SPF

PULIZIA, CUCINA, STIRO, RIPARAZIONI DOMESTICHE, GIARDINAGGIO, MANUTENZIONE, SOSTEGNO SCOLASTICO, ASSISTENZA PER GLI ANZIANI E PER I DISABILI, ASSISTENZA AI BAMBINI

CARATTERISTICHE PRINCIPALI



Domanda di vari utenti: popolazione attiva, persone non indipendenti, genitori, ecc.



Caratteristiche: esternalità positive, elevato contenuto occupazionale, ridotto contenuto di importazione, ecc.



Erogati da vari lavoratori e fornitori di servizi



Autorità pubbliche nel ruolo di investitori, intermediari, controllori della qualità, ecc.

FORTE POTENZIALE DI CRESCITA E CREAZIONE DI POSTI DI LAVORO

Invecchiamento della popolazione, evoluzione della struttura delle famiglie, aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, ecc.



Elevato tasso di disoccupazione, migrazioni, calo del settore manifatturiero a favore dei servizi, ecc.

SVILUPPO FRENATO



Competizione sleale della manodopera non dichiarata.

Competizione sleale della manodopera non dichiarata.

Mancata considerazione delle esternalità positive.

Vari ostacoli nell'offerta.

NECESSITÀ DELL'INTERVENTO PUBBLICO

2.2 Le principali caratteristiche dei SPF

2.2.1 La domanda

- *Fruitori dei SPF*

La **domanda si compone di varie tipologie di fruitori, ad esempio di soggetti di varie età** (giovani genitori che necessitano di assistenza per i figli, o persone anziane) e di **vari "stati"** (attivi, lavoratori o pensionati). Vale la pena sottolineare che mirare a un gruppo di fruitori preciso spesso dipende dal tipo di servizio scelto. In generale, i principali gruppi di fruitori sono:

- ▶ la popolazione attiva;
- ▶ gli anziani;
- ▶ le persone in stato di dipendenza;
- ▶ i genitori, specialmente donne che desiderano rientrare o ampliare la loro partecipazione al mercato del lavoro.

- *La scelta delle famiglie di ricorrere ai SPF: il processo decisionale individuale*

Per la teoria economica, la scelta delle famiglie di ricorrere ai SPF è giustificata da un **processo decisionale individuale** (teoria della produzione domestica formulata da Becker, 1965). La teoria afferma che le famiglie dedicano tempo al lavoro retribuito, alla cura personale e al tempo libero. La ripartizione dei tempi fra questi tre tipi di attività dipende dal valore di ciascuna. Stabilire il valore del lavoro retribuito è relativamente semplice, poiché basta considerare i salari del mercato del lavoro, mentre attribuire un valore alle attività domestiche e del tempo libero è più difficile. La letteratura ha proposto varie opzioni.

- ▶ Il primo approccio alla valutazione della manodopera domestica si basa sul **costo opportunità**. Il presupposto di questo primo approccio è che quando un individuo sceglie di dedicarsi a del lavoro non pagato, quali attività domestiche o del tempo libero, si preclude la possibilità di dedicare lo stesso tempo per svolgere del lavoro retribuito. In tal modo rinuncia al salario associato a quell'attività.
- ▶ Il secondo approccio è quello del **costo sostituzione**, che attribuisce una quota del salario a servizi di manodopera che potrebbero essere acquistati dalla famiglia per l'esecuzione di lavori domestici.

In teoria, **se il costo opportunità o il costo di sostituzione dell'esecuzione delle attività domestiche è inferiore al costo dell'esternalizzazione dei SPF al mercato formale o sommerso, la famiglia le eseguirà personalmente**. Nel caso del mercato formale, la famiglia esternalizzerà i SPF quando il suo salario netto (orario) è superiore al costo dell'esternalizzazione dei SPF, il quale, nella maggior parte dei casi, corrisponde al salario lordo del lavoratore SPF (superiore al salario netto a causa delle tasse). Nel caso del mercato sommerso, in assenza di tassazione, il raffronto andrà invece fatto sulla base del salario netto del lavoratore SPF. Dunque il prezzo dei SPF è fondamentale nel determinare la quantità di servizi erogati dal mercato sommerso e da quello formale.

Questa teoria può essere comunque "sfumata" tenendo conto del fatto che, nella pratica, molte famiglie preferiscono svolgere le attività domestiche, e specialmente quelle assistenziali, al loro interno. Oltre al prezzo, infatti, molti altri parametri incidono sul loro processo decisionale (Orseu, 2013), fra cui:

- ▶ barriere culturali/mancanza di accettazione sociale dell'esternalizzazione dei SPF in alcuni paesi;
- ▶ reticenza ad accettare persone sconosciute in casa;
- ▶ reticenza ad assumersi il ruolo di datore di lavoro;
- ▶ difficoltà nell'accedere ai servizi /carico amministrativo, ubicazione, ecc.).

Inoltre, in termini di domanda, alcune attività alla persona e alla famiglia presentano più elasticità di prezzo rispetto ad altre, a seconda del loro grado di necessità (alcuni studi dimostrano, ad esempio, che le pulizie hanno prezzi meno elastici dello stiro).

2.2.2 L'offerta

- *Il gruppo di lavoratori target*

Le attività SPF possono mirare a vari gruppi di lavoratori. I principali tipi di gruppi target sono:

- ▶ persone con competenze ridotte
- ▶ donne
- ▶ migranti
- ▶ disoccupati di lungo corso

- *Erogazione di servizi formale e non dichiarata*

Innanzitutto, va ricordato che i servizi possono essere erogati da prestatori di servizi formali o da lavoratori non dichiarati. Come si vedrà nella prossima sezione, il ricorso a prestatori di servizi non dichiarati comporta molte conseguenze negative sulla società (ad esempio, la perdita di introiti fiscali).

- *Vari tipi di prestatori di servizi (formali)*

All'interno del mercato formale, esistono vari tipi di fornitori di servizi a cui è concesso erogare SPF. Può trattarsi di:

- ▶ organizzazioni pubbliche (oppure collegate ad autorità pubbliche);
- ▶ organizzazioni private a scopo di lucro e non a scopo di lucro;
- ▶ lavoratori autonomi;
- ▶ lavoratori assunti direttamente dai fruitori.

- *Vari tipi di concorrenza fra i prestatori di servizi*

Si possono inoltre distinguere vari tipi di rapporti di concorrenza fra i prestatori di servizi.

- ▶ **Competizione aperta:** La forma di concorrenza più comune, in cui tutte le parti qualificate o responsabili possono concorrere. In questo caso, andrebbe prestata particolare attenzione alle varie forme di sostegno dell'offerta, in modo da garantire la neutralità del quadro fiscale e normativo per tutti i tipi di fornitori.
 - ▶ **Quasi-mercato:** Nei quasi mercati, sia la domanda sia l'offerta differiscono notevolmente da quelle dei mercati convenzionali. I teorici definiscono i quasi mercati per determinati criteri, che li distinguono dai mercati convenzionali, ovvero:
 - ▷ I quasi mercati sono stabiliti e mantenuti dal settore pubblico.
 - ▷ I servizi prodotti nei quasi mercati generalmente soddisfano obiettivi di redditività sociale e welfare.
 - ▷ Il settore pubblico generalmente riveste il ruolo di sottoscrittore, regolatore e acquirente del servizio.
 - ▷ Nei quasi mercati possono esistere varie tipologie di produttori in competizione fra loro (organizzazioni a scopo di lucro e non a scopo di lucro, pubbliche e private).
 - ▷ Il fruitore dei servizi generalmente non li paga al momento del consumo, poiché il denaro "è scambiato" fra l'acquirente (pubblico) e il fornitore.
 - ▶ **Monopolio:** La situazione in cui un'unica azienda o un unico gruppo detiene tutto o quasi tutto il mercato per un determinato tipo di prodotti o servizi. Per definizione, il monopolio si caratterizza per l'assenza di competizione, generando spesso prezzi più elevati e prodotti di qualità inferiore.
- *La potenziale presenza di intermediari e le forme del rapporto di lavoro*

In ultimo, un'altra importante caratteristica dell'offerta è la presenza, o l'assenza, di intermediari fra gli utenti e i lavoratori. Questo aspetto ha conseguenze importanti, anche sul modello di lavoro che caratterizza i SPF. Complessivamente, si può distinguere fra due modelli di lavoro nella fornitura dei servizi.

- ▶ Da un lato, vi sono i lavoratori assunti direttamente dai privati o dalle famiglie per l'esecuzione dei lavori domestici presso il proprio domicilio. L'impiego diretto è caratterizzato da un rapporto bilaterale fra il fruitore, che è anche il datore di lavoro, e il lavoratore. In questo caso, il controllo sulla qualità del lavoro svolto è inferiore. Questa forma di lavoro viene inoltre largamente percepita come lavoro "domestico" e comporta talvolta la disapprovazione sociale.
- ▶ Dall'altro lato, vi sono i lavoratori assunti da un'organizzazione (pubblica o privata, a scopo di lucro o no). La forma dell'impiego avviene per intermediazione", o in modalità triangolare: il lavoratore è assunto da una società, che commercializza i servizi sul mercato, o da un'organizzazione che fornisce il servizio (ad esempio un ente pubblico). Il beneficiario del servizio semplicemente lo acquista sul mercato o lo riceve dagli enti pubblici. In questo caso è una società a fungere da datore di lavoro dei lavoratori SPF, e la qualità è sottoposta a maggiori controlli, sia in termini di impiego sia di servizio. Questa struttura riduce il carico amministrativo per gli utenti, i problemi legati alla disapprovazione sociale dell'assumere una persona che svolga i lavori domestici e alcune barriere culturali connesse all'esternalizzazione di questo tipo di lavori.

2.2.3 I servizi

- *Tipologie di servizi*

Fra i servizi alla persona e alla famiglia rientrano i servizi seguenti:

- ▶ pulizie (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ cucina (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ stiro (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ riparazioni domestiche (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ giardinaggio (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ manutenzione (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ sostegno scolastico (*sostegno alla famiglia*)
- ▶ assistenza agli anziani (*servizi assistenziali*)
- ▶ assistenza ai disabili (*servizi assistenziali*)
- ▶ assistenza ai bambini (*servizi assistenziali*)

- *Principali caratteristiche dei servizi*

I servizi alla persona e alla famiglia non sono prodotti normali, poiché presentano **caratteristiche particolari** che spiegano, come riportato nella prossima sezione, l'esigenza di politiche di supporto.

- ▶ I SPF si distinguono per un ridotto contenuto di importazione (le attività sono prodotte localmente), cosa che implica costi inferiori nel caso di un intervento pubblico. Inoltre, si tratta di lavori locali, non delocalizzabili all'estero e che pertanto possono ridurre la disoccupazione sul lungo termine.
- ▶ I SPF presentano un **elevato contenuto occupazionale** e pertanto potrebbero avere un importante effetto sulla creazione di occupazione se fossero sostenuti da interventi pubblici.
- ▶ Le **competenze tecniche richieste si collocano su vari livelli** (possibile "fai da te" per alcune mansioni, competenze più elevate per l'assistenza), ma generalmente questi servizi prevedono un livello di competenze accettabile e buone capacità relazionali e sociali.
- ▶ **Si caratterizzano per una scarsa produttività** in alcune delle mansioni coinvolte, sebbene il potenziale di produttività indiretta aumenti se gli utenti dei SPF sono in grado di concentrarsi maggiormente sul proprio lavoro.



Guida all'introduzione e al monitoraggio delle politiche a favore dei servizi alla persona e alla famiglia

- ▶ Per la loro stessa natura (servizi svolti a domicilio, un tempo prestati dalle famiglie e solo di recente esternalizzati), il ricorso ad alcuni servizi potrebbe essere osteggiato da **barriere culturali**.

Queste caratteristiche sono importanti per comprendere perché sia necessario introdurre misure a supporto dei SPF (si vedano le pagine seguenti).

Tabella 7: Panoramica dei principali servizi forniti dalle misure SPF negli otto casi paese

	Sostegno domestico							Servizi di assistenza ai bambini			Altro
	Pulizie	Cucina	Stiro	Riparazioni domestiche	Giardinaggio	Manutenzione	Sostegno scolastico	Assistenza agli anziani	Assistenza ai disabili	Assistenza all'infanzia	
Belgio Sistema di servizi a voucher	✓	✓	✓						Solo trasporto per i disabili		Servizi per la spesa
Finlandia Crediti fiscali per l'aiuto domestico	✓		✓		✓	✓		✓		✓	Installazione e manutenzione di tecnologie informatiche e di telecomunicazione di supporto
Francia CESU	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	
Italia Aspasia Plus								✓			
Paesi Bassi Servizi domestici	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓	
Spagna Legge sulla dipendenza	✓	✓	✓					✓	✓		Sistemi di allarme personali, centri di assistenza diurna per adulti, strutture residenziali di assistenza
Svezia RUT & ROT avdrag	✓	✓	✓	✓	✓	✓				Solo baby-sitting	
Regno Unito Voucher per										✓	



*Guida all'introduzione e al monitoraggio delle politiche a
favore dei servizi alla persona e alla famiglia*

l'assistenza all'infanzia tramite i datori di lavoro											
---	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

2.2.4 Le autorità pubbliche

Le autorità pubbliche devono svolgere un ruolo cruciale nella progettazione del quadro dei SPF. Come verrà illustrato nei prossimi capitoli, senza il sostegno delle autorità pubbliche lo sviluppo delle attività SPF appare difficile.

Rivestono pertanto un ruolo determinante, innanzitutto nell'identificare le misure SPF necessarie, quindi nell'introdurle e nel finanziarle. Assieme a questo ruolo cruciale di sostegno e finanziamento, le autorità pubbliche possono svolgere anche altri ruoli, come, fra gli altri, quelli elencati qui di seguito, a seconda delle misure SPF scelte.

- ▶ Intermediari, che facilitino l'incontro fra domanda e offerta (vedasi, ad esempio, il "plan Borloo" in Francia e lo sviluppo di agenzie nazionali preposte a favorire l'incontro fra domanda e offerta).
- ▶ Controllo della qualità: l'autorità pubblica potrebbe offrire garanzie sulla qualità dei servizi erogati dai fornitori, ad esempio sottoscrivendo accordi con fornitori vincolati a condizioni specifiche.
- ▶ Monitoraggio del sistema (esecuzione di valutazioni del sistema, ecc.).

Tali ruoli possono essere svolti da un solo ministero (ad es. del lavoro, della sanità o del tesoro), seppure i SPF possano produrre importanti effetti di ritorno anche su altri ministeri.

2.3 Un settore con un forte potenziale di crescita e creazione di posti di lavoro

I servizi per la persona e la famiglia (SPF) vantano una serie di caratteristiche interessanti dal punto di vista della politica a favore dell'occupazione: il settore dimostra infatti non solo un forte potenziale di creazione di nuovi posti di lavoro, ma anche che quest'ultima può essere sostenuta dall'attuale aumento della domanda e dell'offerta potenziali di SPF, come illustrato qui di seguito.

Nella maggior parte dei Paesi europei, la potenziale domanda di SPF è aumentata notevolmente, a fronte dei vari cambiamenti seguenti.

- ▶ **„Maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro dagli anni '70 a oggi.** Il fenomeno, assieme al superamento del modello sociale basato sul capofamiglia maschile, ha fatto sorgere la necessità rivedere gli equilibri fra vita professionale e vita domestica. Pertanto, tutte le mansioni di tipo domestico e assistenziale che in passato venivano svolte unicamente in famiglia da forza lavoro femminile non retribuita oggi sono esternalizzate.
- ▶ **Invecchiamento della popolazione.** Il fenomeno, attribuibile da un lato ai progressi medici e dall'altro alla diminuzione dei tassi di natalità, interessa la maggior parte dei Paesi europei e ha ovviamente portato a un aumento del numero di coloro che dipendono, in tutto o in parte, dall'assistenza fornita da familiari o prestatori di cure professionali.
- ▶ Fra gli altri fattori che determinano la crescente richiesta di SPF, si possono citare, da un lato, l'evoluzione della composizione dei nuclei familiari (famiglie monogenitoriali, numero delle famiglie con genitori biattivi), – che ha ridotto il numero di potenziali prestatori di assistenza all'interno della cerchia familiare, – e dall'altro livelli di vita più elevati –che hanno aumentato la richiesta di servizi per la persona –fra il ceto medio.

Dal lato dell'offerta, invece, alcuni cambiamenti potrebbero produrre **un aumento del bacino di potenziali lavoratori** disponibili a svolgere SPF, sebbene i prerequisiti che vanno soddisfatti affinché tale aumento si concretizzi sono molteplici (ad es. incentivi che formalizzino il lavoro non dichiarato nel mercato formale e condizioni di lavoro allettanti).

- ▶ „In primis, al momento i **livelli di disoccupazione** dei 28 Stati membri sono elevati. Soffermandosi più nello specifico sul rapporto fra disoccupazione e livello d'istruzione, risulta che nell'ultimo decennio il tasso di disoccupazione dei lavoratori scarsamente qualificati sia aumentato, raggiungendo il 17,7% nel 2014 con un incremento di 7,2 punti percentuali rispetto al 2003.²

² Vedasi <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=fr&pcode=tps00066&plugin=1>.

- ▶ Le **disuguaglianze economiche transnazionali e le migrazioni**, caratterizzate, in particolare, da un forte aumento della migrazione femminile, – incidono anch'esse sull'aumento del numero dei potenziali lavoratori che possono prestare servizi per la persona e la famiglia.
- ▶ Nell'economia europea **la produzione manifatturiera è in calo** a favore dei servizi, un altro aspetto che contribuisce ad ampliare il bacino dei lavoratori (scarsamente qualificati) pronti a svolgere attività SPF.
- ▶ Infine, gli investitori sono sempre più consapevoli della **potenziale redditività del settore**, soprattutto sull'onda della Silver Economy. In base a tale sviluppo, il settore (per lo meno in alcuni dei suoi segmenti secondari, come l'assistenza agli anziani e ai bambini) potrebbe quindi attrarre capitali nei prossimi anni.

2.4 Lo sviluppo dei SPF è ostacolato se politiche favorevoli non sono applicate

Lo sviluppo di attività SPF formali potrebbe condurre a **svariati effetti positivi sulla società** e il potenziale in termini di domanda e forza lavoro in questi servizi è elevato e in crescita.

Tuttavia, l'ampliamento delle attività SPF è frenato da una serie di ostacoli che impediscono, in assenza di politiche di sostegno, lo sviluppo di attività formali in maniera adeguata e riuscita. Più precisamente, senza politiche di sostegno, la quantità dei **SPF formali sarebbe troppo ridotta e caratterizzata da costi troppo elevati**.

Le motivazioni principali della necessità di politiche di supporto nel settore dei SPF sono:

- ▶ competizione sleale della manodopera non dichiarata;
 - ▶ domanda delle famiglie inferiore al suo potenziale;
 - ▶ mancata considerazione delle esternalità positive: la domanda delle famiglie è al di sotto della domanda sociale;
 - ▶ vari ostacoli nell'offerta.
- *Competizione sleale della manodopera non dichiarata*

In assenza di politiche di supporto, molte attività SPF avvengono nel mercato sommerso. Ciò dipende soprattutto dal costo inferiore della manodopera non dichiarata rispetto a quella dichiarata (in assenza di politiche di sostegno), ma anche dalle norme sociali tipiche di alcuni paesi (ovvero l'accettazione sociale della manodopera non dichiarata). Il settore si caratterizza davvero per un **elevato contenuto occupazionale** (il costo dei servizi coincide quasi esclusivamente con il salario dei lavoratori), aspetto che implica che l'erogazione formale di servizi alla famiglia e alla persona risulti relativamente molto più costosa di quella non dichiarata (tenendo conto delle tasse e degli altri fattori).

L'espletamento dei SPF nel mercato sommerso invece che in quello formale comporta **numerose, e ovvie, implicazioni negative**, sotto tutti i punti di vista. L'esistenza di lavoro sommerso corrisponde, da un lato, all'assenza di diritti di previdenza sociale per i lavoratori interessati e, dall'altro, a perdite economiche per le finanze pubbliche. Per queste ultime, infatti, il lavoro non dichiarato rappresenta una perdita in termini di contribuzioni sociali e fiscali, mentre per i lavoratori sommersi corrisponde spesso a condizioni di lavoro svantaggiose e all'assenza di diritti e coperture di previdenza sociale.

- *Domanda delle famiglie inferiore al suo potenziale*

Come illustrato nella sezione precedente, sono diverse le tendenze attuali che contribuiscono a rendere i servizi alla persona e alla famiglia sempre più necessari. Permangono tuttavia **numerosi ostacoli**, elencati qui di seguito, che spiegano perché le famiglie sono frenate nel rivolgersi maggiormente a fornitori ufficiali esterni.

- ▶ Senza politiche di sostegno, **il prezzo** del mercato formale può risultare troppo elevato per i consumatori, soprattutto poiché le famiglie non tengono conto delle esternalità positive del ricorrere a questo tipo di servizi (vedasi il punto successivo).
- ▶ In alcuni paesi, inoltre, esistono **barriere culturali** che impediscono l'esternalizzazione del lavoro domestico. Ad esempio, in alcuni casi si assiste a una scarsa accettazione sociale dell'esternalizzazione dei SPF, oppure a difficoltà nell'accettare persone sconosciute fra le pareti di casa.

- ▶ Un'ulteriore difficoltà potrebbe essere l'accessibilità di questi servizi. In certi casi, alcuni paesi potrebbero disporre di un numero limitato di fornitori di servizi, oppure questi ultimi potrebbero non essere distribuiti su tutto il territorio nazionale, rendendo più difficile la fruizione ad alcune famiglie.
- ▶ Altri problemi sono il mancato rispetto di standard qualitativi, l'**incertezza qualitativa** e l'assenza di garanzie in materia. Infatti, in assenza di uno schema formale che garantisca un livello prestabilito di qualità e affidabilità dei servizi erogati, le famiglie sono frenate nel servirsene.
- ▶ Infine, un'ultima limitazione è la difficoltà nell'**assumersi il ruolo di datori di lavoro**. Effettivamente, come affermato da Gregson e Lowe (1994), assumere un aiuto per le pulizie non è una "*pratica sociale acquisita, automatica o accettata*" (Orseu, 2013).
 - *Mancata considerazione delle esternalità positive: la domanda delle famiglie è al di sotto della domanda sociale*

Quando una famiglia decide di esternalizzare i SPF, non tiene conto delle esternalità positive che creano per i terzi, basandosi semplicemente a valutare i propri costi e benefici. In un simile contesto, la **quantità socialmente ottimale dei SPF**, ovvero la domanda ipoteticamente ottimale, tenuto conto di tutte le esternalità positive, è superiore alla quantità ottimale per la singola famiglia.

Qui di seguito sono illustrate alcune delle esternalità positive, degli effetti di ritorno per l'economia che sorgerebbero ogniqualvolta si esternalizzano i SPF; si tratta di elementi di cui le famiglie tengono conto nel decidere se affidarsi o meno a servizi esterni (per un elenco completo di tutti gli effetti di ritorno, si rimanda alla Parte 5).

- ▶ L'esternalizzazione dei servizi alla persona e alla famiglia all'economia formale ha conseguenze positive sia per il lavoratore (redditi, ecc.), sia per la società nel complesso (calo della disoccupazione, aumento del gettito fiscale da parte delle aziende che assumono il lavoratore e così via).
- ▶ Esternalizzando i SPF, il fruitore può aumentare il tempo da dedicare al lavoro o reinserirsi nel mercato dell'impiego. Nel complesso, per la società, questo porterebbe a un aumento del gettito fiscale, della produttività per il datore di lavoro del fruitore dei servizi, e così via.
- ▶ Inoltre, gli effetti positivi sulla salute del fruitore derivanti dai servizi assistenziali potrebbero diminuire gli oneri pubblici per le spese mediche.
- ▶ La formazione e l'assistenza della prima infanzia favoriscono migliori risultati educativi, lo sviluppo sociale dei bambini provenienti da contesti svantaggiati e l'inclusione sociale. Nel lungo termine, questi aspetti si rivelano positivi per tutta la società (meno povertà, maggiore produttività, ecc.).
 - *Vari ostacoli nell'offerta*

Oltre agli ostacoli appena descritti, relativi alla domanda, esistono ostacoli legati all'offerta, i quali, se lasciati al mercato privato senza politiche di sostegno, condurrebbero a un'erogazione non ottimale dei servizi. Più precisamente, si possono evidenziare i problemi seguenti, che sorgerebbero in assenza di politiche di sostegno.

- ▶ **La concorrenza sleale del lavoro sommerso** porterebbe a una minore redditività per il settore privato e pertanto a minori investimenti (che comporterebbero, a loro volta, una minore innovazione).
- ▶ Possibili **carenze di manodopera** con le competenze occorrenti. Alcuni servizi alla persona e alla famiglia (come l'assistenza) richiedono competenze specifiche. Data la crescente richiesta di tali servizi, potrebbero sorgere problemi nel reperire la manodopera.
- ▶ Mancanza di **programmi di garanzia della qualità** (occorre notare, tuttavia, che il mercato privato può proporre garanzie in questo senso, se nel suo interesse, anche senza l'applicazione di politiche di sostegno).

2.5 Le basi logiche dell'intervento pubblico nel mercato dei SPF

Seguendo i concetti teorici precedentemente espressi, sono stati creati due grafici, – contenenti una serie di domande –, allo scopo di fornire, alle autorità pubbliche nazionali/locali, una panoramica delle motivazioni che renderebbero o non renderebbero necessario l'intervento pubblico nel mercato SPF (o la promozione di nuove attività nel settore). Il primo è pensato per le autorità pubbliche che intendono progettare nuove politiche SPF, mentre il secondo per quelle che desiderano valutare una politica SPF già esistente.

Grafico 1: Le basi logiche dell'intervento pubblico nelle attività SPF per la creazione di nuove politiche.

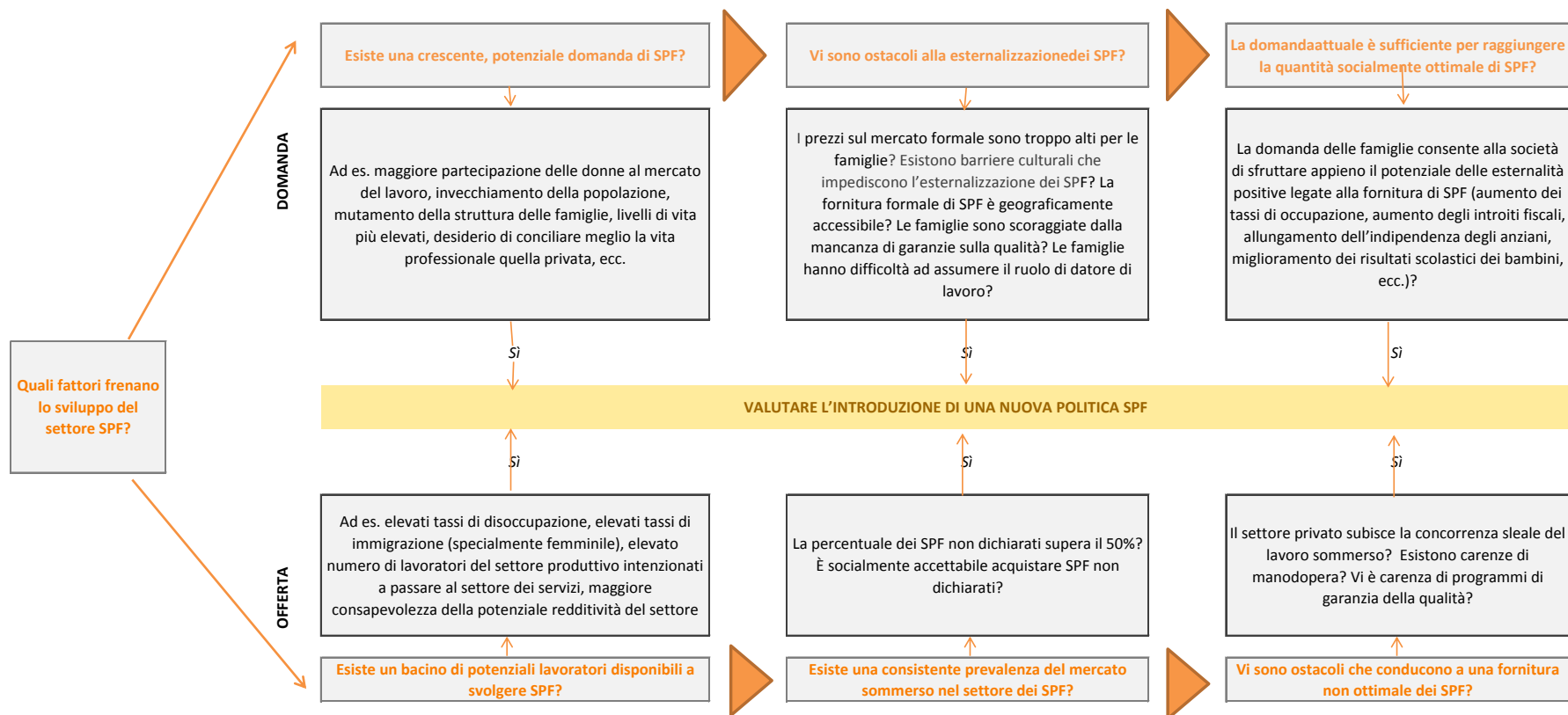
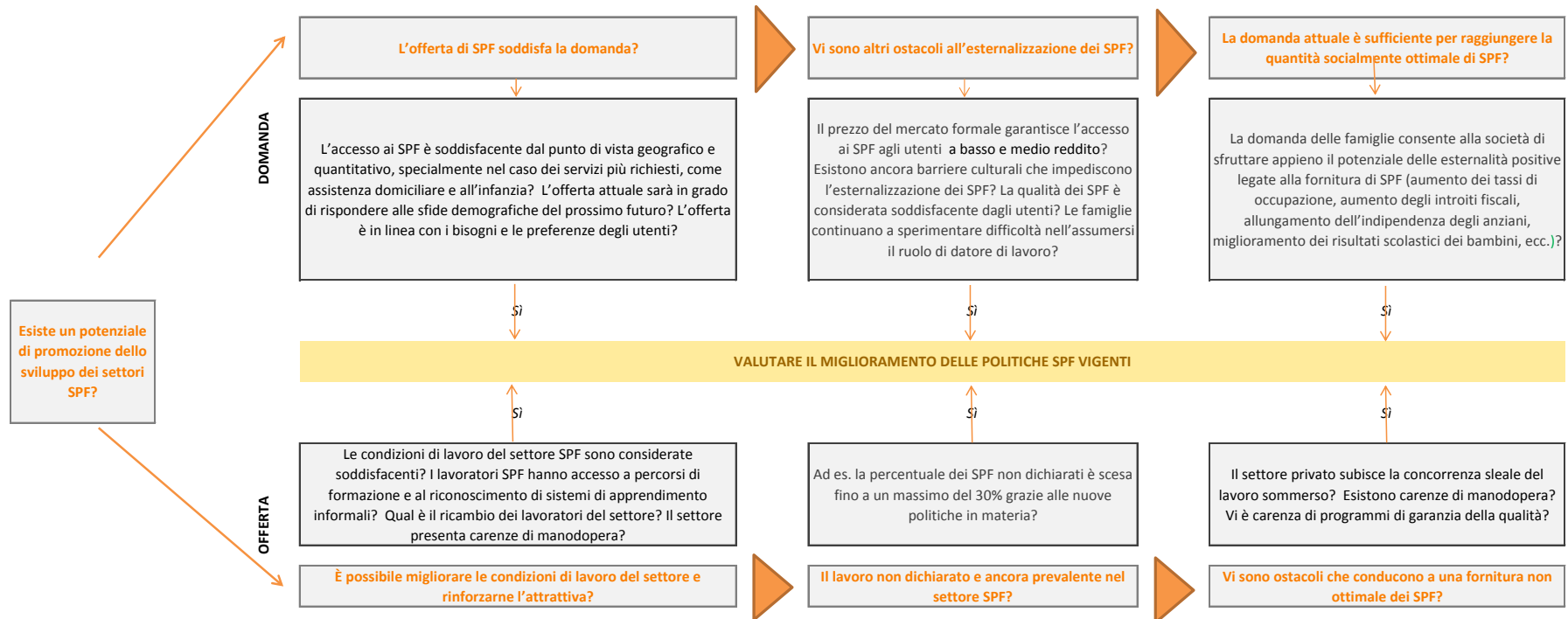


Grafico 2: Le basi logiche dell'intervento pubblico nelle attività SPF per la valutazione di politiche già in essere.



Parte 3: Quali sono i possibili obiettivi delle politiche SPF?

3.1 Introduzione

Garantendo il pieno sviluppo dei SPF, le politiche di sostegno potrebbero dare vita a vari effetti positivi su tutta la società. In base al contesto nazionale/locale, andrebbe definito almeno un obiettivo ufficiale della misura SPF. In questa sezione, sono descritti gli obiettivi che le politiche SPF dovrebbero perseguire, sulla base di un'analisi teorica del quadro di riferimento e dei loro effetti sulla società, oltre che dell'esame delle misure di sostegno già introdotte negli Stati membri. Il capitolo si struttura in tre capitoli.

- ▶ Il primo capitolo presenta gli indicatori chiave utili per una breve diagnosi del contesto nazionale o locale.
- ▶ Il secondo riporta i **principali obiettivi** che ogni politica potrebbe perseguire,
- ▶ mentre l'ultimo fornisce uno strumento analitico finalizzato a **individuare i bisogni e i possibili obiettivi delle politiche**.

3.2 Il contesto: precisare e/o giustificare gli obiettivi scelti

Gli obiettivi ufficiali della politica andranno scelti e motivati in base al contesto locale/nazionale specifico. Più precisamente, fattori determinanti per stabilire e giustificare gli obiettivi dovranno essere la situazione occupazionale e sociale della regione o del paese. Qui di seguito, presentiamo alcuni indicatori chiave, che offriranno informazioni cruciali sul contesto locale.

- ▶ Esistenza di un mercato sommeso (vedasi i dati [Eurobarometer](#)):
 - ▷ Percentuale di manodopera non dichiarata;
 - ▷ Prezzo dei SPF non dichiarati;
- ▶ Situazione della disoccupazione (vedasi i dati [Eurostat](#)):
 - ▷ Tasso di disoccupazione (per livello di qualificazione);
- ▶ Equilibrio vita-lavoro e necessità di SPF della popolazione in base alla sua struttura (si rimanda ai dati [Eurostat](#)):
 - ▷ Percentuale di attività femminile;
 - ▷ Tasso di fertilità;
 - ▷ Quota dei lavori per la persona e la famiglia condotti dalle donne (rispetto agli uomini) in casa;
 - ▷ Tasso di dipendenza;
 - ▷ Percentuale di famiglie monogenitoriali;
 - ▷ Percentuale di famiglie biattive;
- ▶ Caratteristiche dell'attuale mercato formale;
 - ▷ Percentuale dei SPF formali prima dell'introduzione della misura;
 - ▷ Costo dell'assistenza formale all'infanzia e agli anziani ([EU-SILC data](#))

3.3 Gli obiettivi principali

I principali obiettivi delle politiche a sostegno dei SPF possono essere suddivisi in quattro macro aree:

- ▶ occupazione;
- ▶ inclusione sociale / politica sociale;
- ▶ parità di genere ed equilibrio vita-lavoro;
- ▶ condizioni di lavoro.

L'immagine sottostante illustra in che modo tali obiettivi siano interconnessi e possano influenzarsi positivamente a vicenda.

Figura 3: Panoramica degli obiettivi delle politiche SPF



3.3.1 Obiettivi occupazionali

► Obiettivo 1: Creazione di posti di lavoro

Le misure SPF hanno effetti importanti sull'occupazione, tramite la creazione di impiego diretto in incarichi SPF e indiretto con incarichi di guida dei lavoratori SPF, ma anche grazie al ritorno sul mercato del lavoro (o all'aumento delle ore lavorate) dei fruitori di questi servizi. Ciò comporta un deciso calo della disoccupazione a lungo termine e l'aumento dell'occupazione di determinati gruppi target, come i lavoratori scarsamente qualificati e le donne, effetti particolarmente in linea con la strategia di Europa 2020. Alcune evidenze e i numeri Eurostat mostrano che nel 2014, 7,3 milioni di lavoratori fornivano servizi alla persona e alla famiglia (codici NACE 88 e 97) nei 28 stati UE (Commissione europea, 2015). I dati vanno presi con prudenza, poiché i servizi alla persona e alla famiglia potrebbero abbracciare attività classificate in settori NACE diversi. In termini di creazione di impiego, risulta che, secondo la European Jobs Monitor Edition Eurofound 2014, fra il 2011 e il 2013, i settori SPF hanno impiegato ulteriori 81.192 lavoratori in servizi alla persona e 74.518 lavoratori in servizi di assistenza. Pertanto, il settore si attesta al secondo posto per rapidità di crescita occupazionale dopo l'ICT, e non se ne prevedono contrazioni. Inoltre, la Commissione (2012) rileva un potenziale di creazione di posti di lavoro per il settore SPF pari a 5,5 milioni di nuovi posti nei prossimi anni.



In **Belgio**, uno degli obiettivi più importanti del sistema di servizi a voucher lanciato nel 2004 era la creazione di nuovi posti di lavoro. Nel 2013, i lavoratori inclusi nel sistema erano 160.793, ovvero il 4,2% del numero di posti di lavoro totali del Belgio (IDEA Consult, 2013). Lo stesso vale per la detrazione fiscale RUT introdotta in **Svezia** che, in base ad alcune stime, – ha portato alla creazione di quasi 15.000 posti di lavoro fra il 2007 e il 2011 (Konjunkturinstitutet, 2011).

► Obiettivo 2: Riduzione del lavoro sommerso

Una delle principali caratteristiche del settore SPF è che una vasta percentuale dei servizi viene erogata informalmente da lavoratori non dichiarati. Ciò dipende soprattutto dall'**elevato contenuto occupazionale** del settore (il costo dei servizi coincide quasi esclusivamente con il salario dei lavoratori), aspetto che implica che l'erogazione formale di servizi alla famiglia e alla persona risulti relativamente molto più costosa di quella non dichiarata (tenendo conto delle tasse e degli altri fattori). Per le autorità pubbliche, il lavoro non dichiarato rappresenta una perdita in termini di contribuzioni sociali e fiscali, mentre per i lavoratori sommersi corrisponde spesso a condizioni di lavoro svantaggiose e all'assenza di previdenza sociale.

Alcune prove dimostrano che, rispetto ad altri settori, i SPF sono particolarmente esposti al lavoro sommerso. I risultati dello speciale Eurobarometro (n° 402, edizione 2014) dal titolo "Il lavoro non dichiarato nell'Unione Europea" riportano che l'11% della popolazione degli UE27 ha ammesso di avere acquistato beni o servizi collegati al lavoro sommerso. Di questi, il 15% degli acquirenti ha affermato di avere acquistato servizi domestici (come giardinaggio, pulizie domestiche, cura dei bambini e degli anziani) e il 7% servizi alla persona (parrucchieri o lezioni private). In base alle cifre del precedente Eurobarometro dedicato al lavoro sommerso (2007) e tenendo conto del fatto che i lavoratori non dichiarati non svolgono generalmente mansioni a tempo pieno, si è stimato che il numero potenziale di lavoratori non dichiarati nei servizi alla famiglia ammonti a circa 1 milione di persone³. Come evidenziato dalla Commissione (2012), questa stima sembra essere comunque cauta, poiché è probabile che i rispondenti tendano a non voler dichiarare il lavoro sommerso nelle indagini. I risultati della DGCIS (2011) mostrano che, nei paesi in cui non sono presenti politiche a favore dei SPF, i servizi non dichiarati rappresentano circa il 70% delle transazioni totali, rispetto al 30% dei paesi in cui sono in essere misure di supporto.

³Si rimanda al documento di lavoro della Commissione europea (2012) dedicato allo sfruttamento del potenziale di impiego dei servizi alla persona e alla famiglia (SWD (2012) 95 final).



In Francia, la manodopera non dichiarata nel settore dei servizi domestici è scesa dal 40% del 2005 al 30% del 2011 grazie a vari incentivi fiscali e amministrativi (Wyman O., 2013). In Finlandia, la quota del lavoro sommerso nei servizi alle famiglie è passata dal 60 a circa il 25% dopo l'introduzione di crediti fiscali per gli aiuti domestici.

► **Obiettivo 3: Promozione e sviluppo delle attività legate ai SPF**

L'aumento dell'occupazione nel mercato formale di SPF potrebbe indicare un aumento del numero delle società e/o delle transazioni del settore. Alcuni fornitori di SPF potrebbero già esistere prima delle misure a sostegno del settore, ma queste ultime consentirebbero un'espansione delle attività, favorendo inoltre l'ingresso di nuove aziende sul mercato. La creazione di nuove aziende ha implicazioni dirette sulla **creazione di occupazione indiretta** (lavoratori amministrativi, ecc.) e sul gettito fiscale dello stato. La crescita del settore formale potrebbe inoltre facilitare la **professionalizzazione dei servizi** (corsi di formazione, ecc.) e favorire il miglioramento delle **condizioni di lavoro e impiego** (dei lavoratori che precedentemente offrivano SPF non dichiarati), come illustrato di seguito.



In Francia, ad esempio, lo stimolo del settore (aumento del numero e/o delle dimensioni delle società, professionalizzazione delle aziende, ecc.) è stato il principale obiettivo del "Plan Borloo", di cui uno degli scopi specifici era favorire l'offerta di servizi facilitando le procedure contrattuali, ecc. In questo modo, nel 2012, nei settori SPF erano attive 28.600 organizzazioni, ovvero il 12% in più rispetto all'anno precedente. Il piano aveva inoltre la finalità di professionalizzare il settore, ad esempio sviluppando piattaforme nazionali di intermediazione per facilitare lo scambio fra domanda e offerta e garantire la qualità dei prestatori di servizi beneficiari degli accordi.

3.3.2 Obiettivi sociali delle misure SPF: l'inclusione sociale

► **Obiettivo 4: Migliorare l'accesso all'assistenza all'infanzia (inclusi l'insegnamento e l'assistenza nella prima infanzia, o IAPI)**

L'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro intensifica inoltre la necessità di servizi di cura per i bambini. In quest'ottica, gli obiettivi di Barcellona affermavano che, entro il 2010, dovessero esistere strutture tali da accogliere almeno il 90% dei bambini di età compresa fra i 3 anni e l'età scolare e almeno il 33% dei bambini di età inferiore ai 3 anni.


La fornitura di IAPI di alta qualità a prezzi accessibili gioca un ruolo fondamentale per lo sviluppo e il benessere del bambino. Come illustrato da Guerin (2013), l'insegnamento e l'assistenza nella prima infanzia migliorano i risultati educativi e hanno buoni risultati nel gestire le disuguaglianze che interessano i bambini fin dai primi anni di età, creando ritorni sugli investimenti significativi e a lungo termine. Questi dati sono in linea con l'obiettivo di inclusione sociale e riduzione della povertà di Europa 2020.

Come indicato dalla Commissione (2014), l'insegnamento e l'assistenza nella prima infanzia prevengono anche l'abbandono scolastico precoce (ASP), aiutando anche i genitori ad accedere al mercato del lavoro e a raggiungere un reddito adeguato. Se l'accesso a servizi di IAPI accessibili (e all'assistenza dei bambini in generale) è un aspetto cruciale, in molti paesi sono inoltre necessari vari miglioramenti per consentire il pieno sfruttamento del potenziale di questi servizi.

Tenendo conto anche delle fasi educative successive, in alcuni paesi i SPF comprendono anche il sostegno scolastico e potrebbero pertanto produrre un miglioramento diretto sui risultati scolastici dei beneficiari. Inoltre, anche i servizi alla famiglia potrebbero contribuire indirettamente a migliori risultati a scuola, consentendo ad alcuni genitori di dedicare più tempo ai figli, anche per attività didattiche. Infine, vari studi hanno evidenziato che il sostegno all'assistenza all'infanzia influisce sulla partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Dagli anni '80 al 2007, in Europa, l'aumento di 0,2 punti percentuali della copertura dei servizi di assistenza all'infanzia ha prodotto un aumento del 2,8% dei tassi di partecipazione femminile alla forza lavoro (Thévenon, 2013). La stessa tesi


appare in uno studio del 2013 della Camera del lavoro austriaca, che ha proposto un ciclo virtuoso degli investimenti pubblici nell'assistenza all'infanzia. Il calcolo del modello parte dal presupposto che un investimento federale di €100 milioni annui nell'assistenza all'infanzia e un investimento analogo da parte dei Länder (in eccesso dei costi correnti) creino fra 30.000 (scenario più pessimistico) e 45.000 (scenario più ottimistico) nuovi posti di lavoro, fra lavori diretti nell'assistenza all'infanzia e incarichi nei settori afferenti. La cifra comprende anche i genitori che si dedicano a un lavoro retribuito. La Camera del lavoro federale austriaca stima che il rendimento diretto generato dall'aumento dei tassi di occupazione e dal risparmio sulle indennità di disoccupazione supererebbe, in qualsiasi scenario, i costi sostenuti per supportare queste misure dopo quattro anni. Inoltre, *“una volta completato l'investimento iniziale, il rendimento potrebbe superare i costi per una cifra compresa fra 14 e 168 milioni di euro”*.

 Dal 2005, il programma di voucher per l'assistenza dell'infanzia sostenuti dai datori di lavoro attuato nel **Regno Unito** ha aiutato circa 700.000 famiglie a permettersi l'assistenza ai propri figli. Dei fruitori dei voucher, l'83% sono contribuenti della fascia di base, con un bacino maggiore fra i lavoratori manuali e non qualificati.

► Obiettivo 5: Miglioramento dell'accesso all'assistenza per anziani/a lungo termine/per disabili

Parallelamente al deterioramento delle capacità fisiche, gli anziani presentano bisogni di SPF importanti (dall'aiuto domestico all'assistenza vera e propria). Attualmente, l'assistenza agli anziani risulta troppo costosa per alcuni. In questo senso, le misure a sostegno dei SPF potrebbero aiutare questa categoria a permettersi tali servizi, consentendo loro di continuare a risiedere nella propria abitazione più a lungo, rimandando il trasferimento in strutture protette. È stato dimostrato che la "deistituzionalizzazione" dell'assistenza agli anziani (ovvero la tendenza a ridurre l'assistenza in istituto a favore di forme di assistenza domiciliari/locali e comunitarie) presenta numerosi vantaggi in termini di risultati, benessere e tanto altro. In più, il costo della fornitura di servizi domiciliari non è necessariamente superiore a quello dell'assistenza istituzionalizzata (talvolta è anche inferiore), come illustrato, ad esempio in OCSE (2011).

Un'osservazione analoga vale anche per le persone con disabilità bisognose di SPF. Servizi abordabili e di buona qualità potrebbero contribuire alla loro indipendenza.

 La **“Legge sulla dipendenza”** spagnola introdotta nel 2006 mira a garantire accesso a servizi ALT alle persone che non possono condurre una vita indipendente a causa di malattie, disabilità o anzianità. A novembre 2014, i beneficiari erano 729.313 con benefici effettivi e 167.869 persone in attesa di riceverli, corrispondenti a una diminuzione del 45,13% rispetto a gennaio 2012.

3.2.3 Parità di genere ed equilibrio vita-lavoro

► Obiettivo 6: Parità di genere e migliore equilibrio vita-lavoro per i fruitori

L'aumento dei tassi di attività delle donne fa sorgere la necessità di misure in grado di favorire un migliore equilibrio fra vita e lavoro. In molti paesi, le donne si addossano ancora la percentuale maggiore del carico "domestico" a fronte di una divisione iniqua del lavoro in famiglia. Il fenomeno è chiaramente illustrato dai risultati di Eurofound (2012a), che indicano che, considerando il tempo trascorso per attività esterne al lavoro retribuito, le differenze fra uomini e donne sono eclatanti, specie nei lavori di casa e, in misura minore, nell'assistenza all'infanzia. La parità fra i sessi non viene pertanto rispettata in questo campo e le conseguenze per le donne sono grandi e visibili sul lungo termine, con un rischio elevato di vulnerabilità e povertà, livelli di reddito inferiori e meno potere d'acquisto, carenze pensionistiche e così via.

Secondo un recente rapporto del McKinsey Global Institute (2015), se ogni paese raggiungesse i progressi in termini di parità di genere del suo "vicino" più virtuoso, il Pil globale potrebbe aumentare di \$12 trilioni entro il 2025. La relazione afferma inoltre che *“la presenza inferiore delle donne nel lavoro retribuito contrasta con la loro maggiore presenza nel lavoro non retribuito. Il 75% dell'assistenza non pagata totale mondiale è condotta da donne e comprende anche mansioni essenziali per il costante funzionamento della famiglia, come l'assistenza ai bambini, la cura degli anziani, la cucina e le pulizie. Ma questo contributo non viene conteggiato nelle misurazioni del Pil tradizionali. Facendo caute*

supposizioni, stimiamo che il lavoro non retribuito svolto da donne oggi ammonti a \$10 trilioni di erogazione all'anno, equivalente all'incirca al 13% del Pil mondiale".

In generale, sia per gli uomini sia per le donne, le misure di SPF portano a un migliore bilanciamento fra lavoro e vita privata, facilitando l'esternalizzazione di parte dei lavori domestici. In relazione a questo aspetto, quindi, la fornitura di SPF appare un aspetto cruciale. Oltre a un migliore equilibrio vita-lavoro, il ricorso ai SPF consente ai fruitori (soprattutto donne) di lavorare più ore, o addirittura di rientrare sul mercato del lavoro. In questo senso, i SPF potrebbero favorire la parità di genere in termini di accesso all'impiego. In generale, sia per gli uomini sia per le donne, le misure di SPF potrebbero avere un impatto significativo sullo stato occupazionale dei fruitori. Tuttavia, è importante ricordare che tali effetti sono validi solo nel caso delle famiglie che non abbiano fatto ricorso a SPF (anche non dichiarati) in precedenza.



In **Belgio**, il 18% degli utenti del sistema di voucher ritiene che la principale motivazione per aderire al sistema sia il miglioramento dell'equilibrio fra vita e lavoro. Di fatto, il tempo risparmiato esternalizzando le incombenze domestiche viene ridistribuito alla famiglia (23 %), ad altre mansioni familiari (22 %), all'intrattenimento (20 %) e a riposo e salute (17 %) (IDEA Consult). In Svezia, per ogni ora di servizi alla famiglia acquistata grazie al sistema di deduzione fiscale RUT, le donne sposate (dai 25 ai 55 anni) hanno guadagnato 1,8 ore, di cui il 60 % viene dedicato a lavoro retribuito (Halldén, 2014).

3.2.4 Le condizioni di lavoro

► **Obiettivo 7: Miglioramento delle condizioni di lavoro e delle norme di salute e sicurezza per i lavoratori SPF**

L'introduzione delle misure SPF contribuisce in maniera significativa a ridurre la manodopera non dichiarata e quindi a migliori condizioni di lavoro e a normative di salute e sicurezza per i lavoratori del settore.

Come segnalato dalla Commissione (2015), numerose relazioni sottolineano l'esigenza di migliorare le condizioni di lavoro e la professionalità, in linea con la Convenzione OIL sulle lavoratrici e i lavoratori domestici, che promuove e chiede condizioni di lavoro decenti nel settore. Eurofound (Cancedda, 2001) sottolinea che le condizioni di lavoro variano enormemente da un settore dei SPF all'altro: alcuni lavori e ambienti offrono condizioni accettabili, altri no. Fra le altre, hanno segnalato le problematiche seguenti:

- bassi salari per i lavoratori impiegati nei servizi alla famiglia;
- bassi livelli di protezione per i lavoratori autonomi del settore servizi alla famiglia e elevata esposizione a rischi di stress fisico e mentale;
- grande diffusione del lavoro part-time;
- bassi salari orari e part-time visti come una limitazione e non una scelta;
- in generale, il lavoro nei servizi alla famiglia (specialmente alla persona) è soddisfacente e appagante per i lavoratori più motivati;
- l'aspetto di maggior conto è la possibilità di sviluppare rapporti significativi, aiutare persone in difficoltà e attingere alla propria creatività.

Lo sviluppo futuro dei segmenti SPF dipenderà fortemente dall'effettivo miglioramento delle condizioni di lavoro, un aspetto fondamentale per la creazione di impiego nel settore. Effettivamente, servono miglioramenti per alimentare l'attrattività del settore e per indurre i lavoratori a non abbandonarlo.



Il progetto europeo [4Quality!](#) ha svolto un'analisi della qualità del lavoro nei servizi alla persona e alla famiglia in 11 Stati membri (Austria, Belgio, Repubblica Ceca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Regno Unito). Fornisce un quadro generale della situazione nei



Guida all'introduzione e al monitoraggio delle politiche a favore dei servizi alla persona e alla famiglia

paesi interessati e sottolinea le buone prassi riscontrate in termini di condizioni di lavoro e sviluppo delle competenze.

La tabella sottostante fornisce una panoramica dei principali obiettivi di alcune misure SPF attuate negli otto casi paese. Per maggiori informazioni, si rimanda alla descrizione completa delle misure sul [sito web del progetto](#).

Tabella 1: Panoramica dei principali obiettivi delle misure SPF negli otto casi paese

	Obiettivi di impiego			Obiettivi sociali		Obiettivi di parità di genere ed equilibrio vita-lavoro	Obiettivi per le condizioni di lavoro
	1 - Creazione di posti di lavoro	2 - Riduzione del lavoro sommerso	3 - Promozione e/o sviluppo del settore dei SPF e delle relative attività	4 - Miglioramento dell'accesso ai servizi IAPI	5 - Miglioramento dell'accesso ai servizi ALT	6 - Parità di genere e migliore conciliazione fra lavoro e vita privata per i fruitori	7 - Miglioramento delle condizioni di lavoro e delle norme di salute e sicurezza per i lavoratori SPF
Belgio Sistema di servizi a voucher	✓	✓				✓	
Finlandia Crediti fiscali per l'aiuto domestico		✓					
Francia CESU	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
Italia Aspasia Plus		✓					✓
Paesi Bassi Servizi domestici		✓					
Spagna Legge sulla dipendenza					✓	✓	✓
Svezia RUT & ROT avdrag	✓	✓	✓				
Regno Unito Voucher per l'assistenza all'infanzia tramite i datori di lavoro				✓		✓	

3.4 Uno strumento analitico di individuazione dei bisogni e degli obiettivi della politica SPF

Questa sezione intende guidare le autorità pubbliche verso una migliore comprensione del loro contesto e verso l'individuazione dei possibili obiettivi delle potenziali misure SPF. La tabella sottostante riporta una serie di domande che sarà utile porsi; inoltre, viene esaminata la pertinenza dei possibili obiettivi in relazione alla situazione nazionale/locale. Le risposte alle domande suggerite aiuteranno le autorità pubbliche a stabilire se ciascuno degli obiettivi "standard" dei servizi alla persona e alla famiglia è pertinente alla loro situazione specifica. Le autorità pubbliche dovrebbero scegliere l'obiettivo o gli obiettivi principali della politica partendo dalle risposte a tali domande.

Più precisamente, la tabella offre due tipi di informazioni

- ▶ In primo luogo, riporta una serie di **domande chiave utili a comprendere se un dato obiettivo è pertinente** alla situazione locale. Come riportato nella tabella, le domande si concentrano sia sulle esigenze sia sul potenziale. Il potenziale indica se davvero sia possibile raggiungere gli obiettivi, in teoria, dato lo specifico contesto, oppure se debbano essere perseguiti altri obiettivi, in parallelo, per realizzare l'obiettivo di partenza.
- ▶ In secondo luogo, la tabella descrive alcune implicazioni legate ai potenziali obiettivi, sulla base delle risposte fornite dall'autorità pubblica.

Tabella 2: Individuazione degli obiettivi principali

Domande	Implicazioni
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nel mio paese/regione esiste un potenziale bisogno di creare nuovi posti di lavoro? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Qual è il tasso di disoccupazione? ▷ Qual è il tasso di disoccupazione di determinati gruppi in base a: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Livello educativo (ad es. lavoratori scarsamente qualificati)? ▪ Genere (ad es. le donne)? ▪ Durata della disoccupazione (ad es. di lunga durata)? ▶ Nel mio paese/zona c'è un potenziale di creazione di posti di lavoro attraverso misure mirate sul settore dei servizi alla persona e alla famiglia? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Esiste una potenziale domanda di SPF formali? In quali condizioni questa domanda diventerà reale? ▷ L'attuale qualità dei lavori nel settore dei SPF è abbastanza allettante o per attirare i lavoratori occorre migliorare anche le condizioni di lavoro? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Se il tasso di disoccupazione risulta troppo elevato e se l'autorità riscontra la possibilità di ridurlo con dei SPF, la creazione di impiego potrebbe essere un obiettivo chiave della misura. ▶ Inoltre, se alcuni gruppi riportano tassi di disoccupazione elevati, si dovrebbe valutare la creazione di impiego mirata a tali gruppi (ad es. donne, soggetti con livelli educativi bassi). ▶ Per ascrivere la creazione di impiego fra gli obiettivi espliciti, se ne dovrebbe garantire l'effettivo raggiungimento. In tal senso, l'autorità pubblica, nell'introdurre le sue misure, dovrà accertarsi che i fornitori di SPF promuovano e siano realmente in grado di sostenere la creazione di nuovo impiego. In caso contrario, un altro obiettivo esplicito della misura potrebbe essere la promozione delle attività dei SPF.

<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nel mio paese, esiste il potenziale bisogno di ridurre il lavoro non dichiarato nel settore dei SPF? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Esiste un mercato sommerso esteso nel settore dei SPF? A quanto ammonta la percentuale dei SPF non dichiarati rispetto al totale dei SPF forniti? ▷ La fornitura di servizi non dichiarati comporta perdite fiscali significative e/o mette a repentaglio le condizioni di lavoro/la protezione sociale dei lavoratori? ▷ Qual è il prezzo dei servizi forniti dal mercato SPF sommerso? Il prezzo dei SPF sul mercato sommerso differisce molto dal prezzo del mercato formale? ▷ Come viene percepito il mercato sommerso nel mio paese (accettazione sociale, ecc.)? ▶ Nel mio paese è possibile ridurre effettivamente il mercato SPF non dichiarato attuando misure nel settore? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Riducendo i prezzi si contribuirebbe efficacemente ad affrontare i servizi del sommerso oppure occorrono anche altre misure (comunicazione, ecc.)? ▷ Le abitudini sociali possono essere cambiate? ▷ L'erogazione formale di servizi è abbastanza matura per sostenere i servizi precedentemente forniti dal lavoro non dichiarato? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nel caso in cui il mercato sommerso sia ritenuto troppo importante (dimensioni) o troppo dannoso (perdite fiscali, condizioni di lavoro), ridurlo sarebbe un obiettivo rilevante, se esiste il potenziale per farlo. ▶ Se i meccanismi individuati possono contrastarlo, la riduzione del mercato sommerso potrebbe davvero essere un obiettivo della politica.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nel mio paese, esiste il potenziale bisogno di creare e/o promuovere le attività del settore dei SPF? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Qual è l'attuale numero dei fornitori di SPF? Qual è il tasso di crescita (annuo) del numero dei fornitori formali di SPF? ▷ Qual è il profilo degli attuali fornitori di SPF (aziende private, ecc.)? ▷ Chi sono attualmente gli utenti di tali servizi (profilo, ecc.)? ▷ I servizi sono accessibili (strutture sparse per il paese)? ▷ Com'è il carico amministrativo per la domanda e l'offerta dei servizi (documenti da compilare, pagamenti, ecc.)? ▷ Qual è il prezzo dei servizi? Esiste una grande differenza fra i prezzi dei servizi formali e i prezzi del mercato sommerso? I servizi sono economicamente accessibili? ▷ I servizi sono di buona qualità? Gli utenti sono soddisfatti dei servizi? ▷ Qual è il grado di professionalizzazione dei servizi (formazione, ecc.)? ▶ Nel mio paese è possibile promuovere/creare attività nel settore dei SPF introducendo misure dedicate? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Il mercato ha spazio per nuovi ingressi/miglioramenti (verificare che non sia troppo maturo, che non esista già un numero sufficiente di fornitori per la domanda attuale)? ▷ La potenziale domanda è abbastanza importante da sostenere il possibile ingresso di nuove entità? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Se le risposte a queste domande rivelano un numero limitato di società, una mancanza di qualità, ecc., occorrerà sviluppare/supportare attività nel settore dei SPF. ▶ L'obiettivo della creazione e della promozione delle attività SPF è pertinente quando la potenziale domanda può seguire. Sarà quindi importante valutare l'esistenza o meno di una domanda potenziale.

<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nel mio paese, esiste il potenziale bisogno di migliorare l'accesso all'assistenza all'infanzia? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Qual è il tasso di attività delle donne? ▷ Tasso di iscrizione dei bambini (raggiungimento degli obiettivi di Barcellona) ▷ Qual è il prezzo dei servizi di assistenza all'infanzia? ▷ I servizi di assistenza all'infanzia sono accessibili? ▷ Qual è la qualità dei servizi di assistenza all'infanzia? ▷ Esistono disparità significative (di reddito, di risultati educativi, ecc.) in base al reddito/al livello educativo dei genitori? 	<p>Se le risposte a queste domande denotano, in generale, che i servizi e le strutture di assistenza all'infanzia esistenti non soddisfano le attuali esigenze, si dovrà valutare come possibile obiettivo della misura il miglioramento dell'accessibilità all'assistenza all'infanzia.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Miglioramento dell'accesso all'assistenza agli anziani/a lungo termine/ai disabili <ul style="list-style-type: none"> ▷ Qual è il tasso di dipendenza? ▷ Qual è la struttura di età attuale e futura della popolazione? ▷ Qual è il prezzo dei vari servizi di ALT? ▷ I servizi di assistenza per anziani e disabili sono accessibili? ▷ L'attuale sistema di assistenza a lungo termine è sostenibile in termini di finanziamento, data l'attuale struttura di età della popolazione? ▷ Com'è la qualità dei servizi di assistenza agli anziani e ai disabili? ▷ Quali tipi di servizi sono erogati? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Se le risposte a queste domande denotano, in generale, che i servizi di assistenza agli anziani/ai disabili esistenti non soddisfano le attuali esigenze, si dovrà valutare come possibile obiettivo della misura il miglioramento dell'accessibilità all'assistenza agli anziani.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nel mio paese, esiste il potenziale bisogno di promuovere la parità di genere e l'equilibrio fra vita e lavoro degli utenti? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Quando le famiglie si dicono soddisfatte del loro equilibrio fra vita e lavoro (EVL)? ▷ Qual è la ragione principale della non attività delle donne? ▷ Qual è la percentuale dei lavori per la persona e la famiglia svolti dalle donne (rispetto agli uomini) in casa? ▷ Qual è la percentuale di famiglie monogenitoriali? ▷ Qual è la percentuale di famiglie biattive? ▶ Nel mio paese è possibile migliorare effettivamente la parità di genere e l'EVL attuando misure nel settore dei SPF? <ul style="list-style-type: none"> ▷ È possibile che l'offerta soddisfi le esigenze degli utenti? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Se i risultati in termini di equilibrio fra vita e lavoro sono particolarmente allarmanti, il tasso di inattività femminile è particolarmente elevato o la struttura delle famiglie rende difficile ai genitori bilanciare lavoro e vita privata, questo potrebbe essere chiaramente un obiettivo. ▶ Se si valuta di favorire il miglioramento dell'equilibrio vita-lavoro attraverso l'introduzione di SPF, occorrerà accertarsi che l'erogazione di questo tipo di servizi riesca a soddisfare il potenziale aumento della domanda.
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nel mio paese, esiste il potenziale bisogno di migliorare le condizioni di lavoro nel settore dei SPF? <ul style="list-style-type: none"> ▷ Esiste un mercato sommerso esteso nel settore dei SPF? ▷ Com'è la qualità dei lavori SPF nel mercato formale? <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salari, orari di lavoro, protezione, status, formazione, ecc. ▪ Qual è il ricambio nel settore? ▪ I lavori nei SPF sono allettanti rispetto ad altri tipi di incarichi? 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Rispondendo a queste domande si stabilirà se occorre migliorare le condizioni di lavoro e di impiego dei lavoratori SPF: in presenza di un mercato sommerso esteso e in caso di carenze nella professionalizzazione e di lavori di buona qualità nel mercato formale, questo obiettivo potrebbe essere pertinente. Come già illustrato, la buona qualità dei lavori nei SPF è fondamentale per sviluppare ulteriormente il settore migliorandone al

<ul style="list-style-type: none"> ▪ I lavoratori SPF hanno accesso a rappresentanti (ovvero attraverso le organizzazioni sindacali)? ▪ I lavoratori SPF hanno accesso a percorsi di formazione? <p>▶ Nel mio paese, esiste il potenziale per migliorare le condizioni di lavoro attuando misure dedicate al settore dei SPF?</p> <p>▷ L'attuale struttura del mercato SPF produce miglioramenti nelle condizioni di lavoro o è necessario cambiarla?</p>	<p>tempo stesso l'attrattiva.</p> <p>▶ Una volta individuata l'esigenza di sviluppare le condizioni di lavoro, occorrerà valutare la fattibilità dell'operazione nel quadro/sistema esistente. In caso contrario, occorrerà valutare se riprogettare interamente il sistema (triangolazione, ecc. – si rimanda a quanto segue).</p>
---	--

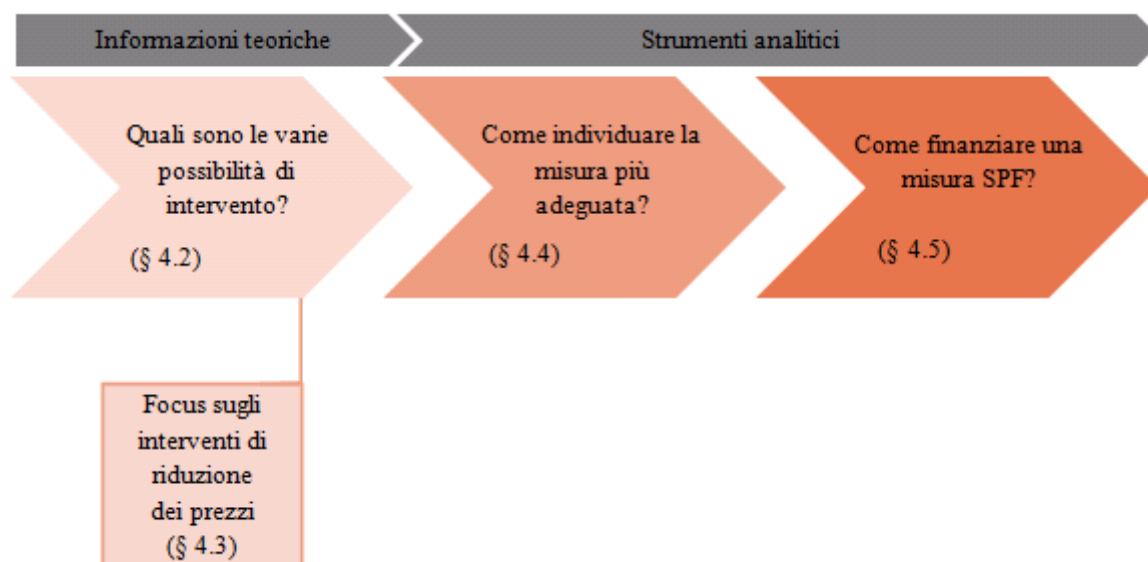
Parte 4: Quali tipologie di misure in materia di politiche SPF esistono?

4.1 Introduzione

La Parte 4 propone uno scenario teorico sui vari tipi di politiche SPF eventualmente attuabili. Illustra le varie possibilità a disposizione delle autorità pubbliche, riportando, per ogni aspetto evidenziato qui di seguito, un elenco esaustivo dei vantaggi e degli svantaggi, in termini di equità, qualità dei servizi e dell'impiego, strutturazione del mercato e vincoli di bilancio.

Nei capitoli seguenti, vengono inoltre presentati alcuni strumenti analitici utili all'orientamento delle autorità nazionali nel selezionare la misura appropriata.

La figura sottostante sintetizza la struttura di questa parte.



4.2 Le varie tipologie di intervento e le relative misure

In assenza di politiche di supporto, una quota sostanziale delle transazioni SPF avverrebbe nel mercato sommerso. Nel valutare l'introduzione di una politica di sostegno, la prima scelta cruciale è il tipo, o i tipi, di intervento da attuare. Questi ultimi possono essere collegati ai principali obiettivi della misura e, in base alla scelta, potrebbero aggiungersi misure correlate e mirate.

Le misure selezionate punteranno alla domanda e/o all'offerta del mercato ma, anche se i primi effetti diretti della misura interesseranno un'unica "faccia" del mercato, essa potrà influire indirettamente anche sull'altro. Storicamente, abbiamo assistito a una tendenza precisa: le politiche sulle attività assistenziali hanno adottato soprattutto un approccio basato sull'offerta (importanza relativamente elevata delle competenze, garanzia della qualità), mentre quelle dedicate alle attività non assistenziali hanno favorito la domanda. Tuttavia, oggi spesso le politiche combinano questi due tipi di sostegno, a domanda e offerta, com'è il caso dei voucher per i servizi in Belgio.

La tabella sottostante fornisce una panoramica generale dei principali tipi di intervento selezionabili, con relativi obiettivi e misure. La tabella 4 riporta maggiori informazioni sulla progettazione delle politiche SPF già implementate negli otto Stati membri di riferimento.

Tabella 3: Panoramica dei possibili tipi di intervento e relative misure per tipologia di obiettivi

Tipo di intervento	Possibili misure	Principali tipologie di obiettivi
Riduzione dei prezzi per gli utenti	Deduzione/esenzione fiscale	Obiettivo 1: Creazione di posti di lavoro Obiettivo 2: Riduzione del lavoro sommerso Obiettivo 4 e 5: miglioramento dell'accesso all'assistenza per l'infanzia e gli anziani Obiettivo 6: Parità di genere ed equilibrio vita-lavoro
	Sistema di liquidazione diretta (sostegno per gli utenti erogato anticipatamente o al momento dell'acquisto)	
	Sussidi sociali forniti attraverso pagamenti in contanti o affini, voucher sociali, benefici in natura	
	Aiuto finanziario tramite i datori di lavoro degli utenti	
	Promozione/apertura alla competizione	
Riduzione dei costi per i fornitori	Sussidi ai fornitori	Obiettivo 3: Promozione/sviluppo delle attività SPF
	Riduzione delle aliquote Iva	
	Esenzioni contributive per i datori di lavoro	
Aumento dell'attrattività dei servizi SPF formali (oltre alla qualità e al prezzo)	Campagne di comunicazione per creare consapevolezza sull'illegalità e i pericoli del lavoro sommerso	Obiettivo 2: Riduzione del lavoro sommerso
	Campagne di comunicazione a promozione del sistema formale	
Aumento della qualità dei servizi	Accreditamento	Obiettivo 7: Miglioramento delle condizioni di lavoro e delle norme di salute e sicurezza per i lavoratori SPF
	Standard	
	Requisiti formativi	
Miglioramento dell'erogazione dei servizi	Nuove normative sull'occupazione (ad es. un nuovo status lavorativo)	Obiettivo 3: Promozione/sviluppo delle attività SPF Obiettivo 7: Miglioramento delle condizioni di lavoro e delle norme di salute e sicurezza per i lavoratori SPF
	Professionalizzazione: formazione, condizioni di lavoro, riconoscimento delle competenze	
	Politica indiretta: politiche sull'immigrazione	
Miglioramento dell'accessibilità e dell'incontro fra domanda e offerta	Apertura alla concorrenza (ad es. consentendo l'ingresso di nuove società)	Obiettivo 3: Promozione/sviluppo delle attività SPF
	Digitalizzazione del sistema (facilitazione delle transazioni on-line fra utenti e fornitori di servizi)	

- **Riduzione dei prezzi per gli utenti**

Questo tipo di intervento potrebbe essere attuato attraverso varie misure. Una prima serie è quella che si basa su meccanismi di riduzione diretta dei prezzi, che produrrebbero una riduzione del valore *prima facie* del servizio. In tal modo, il prezzo fissato dai fornitori di servizi, che copre tutti i loro costi, non corrisponde al prezzo effettivamente pagato dagli utenti che ricorrono al sostegno alla domanda. Essendo guidate dai consumatori, queste misure hanno il vantaggio di non interferire con la struttura dell'offerta e innescano competizione fra i fornitori dei servizi. Inoltre, il sostegno alla domanda può essere fisso (con sussidi flat rate) oppure regolato in base al reddito o alle esigenze degli utenti, per garantire una migliore parità nell'accesso a tali servizi. Possono essere proposti vari strumenti.

- ▶ **Deduzione fiscale** È importante notare che nel caso delle deduzioni fiscali, il costo dei SPF deve essere sostenuto tutto per intero, anticipatamente, dall'utente. Questo potrebbe avere due implicazioni:
 - ▷ un vantaggio meno tangibile per i potenziali utenti e di conseguenza una minore attrattiva;
 - ▷ scoraggiare le persone a basso reddito e i soggetti con esonero fiscale. A seconda della natura della deduzione fiscale, potrebbe perfino offrire benefici proporzionali al reddito familiare. Tuttavia, la natura anti-ridistributiva del vantaggio fiscale potrebbe essere superata introducendo un credito fiscale in contanti per le persone il cui reddito è inesistente o troppo basso per beneficiare a pieno dell'indennità.

Un'altra difficoltà affrontata dalle persone a reddito basso è il potenziale vincolo della liquidità quando i sussidi per i SPF non sono erogati ex ante. Infine, vanno presi attentamente in considerazione gli effetti "inerziali" (derivanti dal fatto che alcuni godrebbero di vantaggi fiscali ma avrebbero acquistato comunque i SPF, anche in assenza di deduzioni). A questo scopo, è importante comunicare e riflettere sul valore dei massimali (ad esempio, l'importo massimo di SPF acquistato su cui conteggiare le deduzioni fiscali).

- ▶ L'introduzione di un sistema di **liquidazione diretta** che conceda aiuti alla domanda o all'offerta (soprattutto riequilibramenti fiscali) che possa essere ricevuto in anticipo o al momento dell'acquisto.
- ▶ **Sussidi sociali** implementati soprattutto nel quadro delle politiche di assistenza sociale. La loro efficienza è strettamente collegata al livello delle limitazioni poste su ciò che è acquistabile e/o alle figure che possono essere assunte. I sussidi possono essere erogati attraverso pagamenti in denaro al beneficiario, alla distribuzione di voucher sociali o all'attribuzione di un pacchetto orario di SPF.
- ▶ **Aiuto finanziario tramite i datori di lavoro degli utenti.** Una misura (come la deduzione fiscale per i datori di lavoro, riduzioni sui contributi sociali e distribuzione di voucher per i servizi, fra gli altri) potrebbe puntare a facilitare l'accesso ai SPF attraverso una serie di aiuti finanziari che passino tramite i datori di lavoro degli utenti. In questo modo si può contribuire allo sviluppo del settore SPF e, al contempo, ridurre il carico sui bilanci pubblici. Questo meccanismo di finanziamento innovativo, che coniuga anche fonti di finanziamento diverse, sia pubbliche che private, è particolarmente interessante nell'attuale clima di austerità economica.



In **Francia** e **Regno Unito**, con i voucher CESU di pre-finanziamento delle RU e il voucher Assistenza all'infanzia, i datori di lavoro possono garantire ai loro dipendenti un bonus non monetario o un "sacrificio salariale", che consentono loro di accedere a SPF (solo per l'infanzia nel Regno Unito). In entrambi i casi, i datori di lavoro godono di esenzioni sulla previdenza nazionale o di riduzioni fiscali.

Oltre agli strumenti di riduzione utente-prezzo diretti, potrebbe essere introdotto un altro strumento, che porti a una riduzione indiretta del prezzo dei servizi.

- ▶ **Apertura/promozione della competizione** nel mercato e gestione di vari fornitori (for-profit, not-for-profit, pubblici). Se esiste una gamma di fornitori, è possibile soddisfare una domanda ampia di servizi. Occorre notare che la coesistenza di vari tipi di fornitori (a scopo di lucro, non a scopo di lucro, pubblici) può essere sostenuta in vari modi, ad es. con facilitazioni di credito per le associazioni e fasce fiscali armonizzate per tutti i fornitori.



Casella 1. Misure di deduzione fiscale in Finlandia, Francia e Svezia

Finlandia: il credito fiscale denominato "kotitalousvähennys" sugli aiuti domestici concede agli utenti una deduzione/un credito fino a € 2.400 a persona all'anno (€

4.800) per le spese superiori a € 100 sostenute per acquistare servizi alla famiglia (pulizie, giardinaggio, restauri e riparazioni domestiche, installazione e manutenzione di tecnologie informatiche e per la telecomunicazione in casa) e per servizi assistenziali per anziani o bambini della famiglia. La misura copre o il 45% delle spese quando i servizi sono acquistati da un'organizzazione, o il 15% dei salari e il 100% delle contribuzioni sociali del datore di lavoro quando gli utenti assumono direttamente il lavoratore. L'ammissibilità è limitata agli utenti non supportati da politiche assistenziali.

Francia: Gli utenti SPF hanno diritto a una deduzione o a un credito fiscale quando assumono un lavoratore del settore o acquistano servizi da un fornitore approvato. Gli incentivi fiscali ammontano al 50% dei costi, fino a un tetto massimo di € 12.000 per famiglia, pari a un credito effettivo di € 6.000. Il tetto aumenta di € 1.500 (fino a un massimo di € 15.000) per ogni figlio o familiare di età superiore ai 65 anni non indipendente. In caso di tessera di disabilità di uno dei familiari, il tetto arriva a € 20.000.

Svezia: il *RUT-avdrag* (deduzione fiscale per servizi domestici) ammonta al 50% dei costi di manodopera, fino a una soglia massima di circa SEK 50.000 (€ 5.450), equivalenti a una riduzione fiscale massima di SEK 25.000 (€ 2.715) per persona per anno. Ai fruitori di età superiore ai 65 anni è concessa una soglia superiore, pari a SEK 100.000 (€ 10.900). La Svezia ha una caratteristica particolare: ha introdotto un sistema in cui l'utente beneficia direttamente della deduzione fiscale, mentre il fornitore richiede direttamente alle autorità preposte il rimborso del 50% restante.

- **Riduzione dei costi per i fornitori**

Per sviluppare l'offerta del settore, uno dei tipi di interventi possibili è la riduzione dei costi per i fornitori di SPF. In questo modo, ci si concentra sull'offerta e si possono attuare varie misure, come quelle descritte qui sotto.

- ▶ **Sussidi ai fornitori**, sotto forma di intervento finanziario diretto delle autorità pubbliche. Questo è il caso del **Belgio**, ad esempio, in cui le società abilitate ricevono un sussidio governativo di € 13,54 o € 12,54 all'ora, oltre alla cifra di € 8,50 o € 9,50 pagata dagli utenti.
- ▶ **Esenzioni sui contributi dei datori di lavoro**, che costituiscono anche un sostegno finanziario diretto alle imprese. Questa misura agisce riducendo i contributi sociali versati dai datori di lavoro per i loro dipendenti. È ciò che avviene in **Francia**, dove alcune associazioni qualificate del settore assistenziale ricevono il sostegno implicito dello Stato attraverso un'esenzione parziale o totale dei contributi sociali abbattendo i costi del lavoro.
- ▶ **Riduzione delle aliquote Iva**, una forma di sostegno finanziario indiretto per le imprese, poiché riducono il prezzo al pubblico. Questa misura è stata attuata in **Francia**, dove i servizi alla famiglia godono di un'aliquota Iva agevolata del 10 % dal 2013 (dal 5,5 %).

- **Aumento dell'attrattività dei servizi SPF formali (oltre alla qualità e al prezzo)**

Se il mercato sommerso viene socialmente accettato oppure l'esistenza di un sistema formale non è sufficientemente nota alla popolazione, sarà opportuno valutare misure mirate per aumentare l'attrattività del settore SPF formale (oltre a qualità e prezzo). Due tipologie di provvedimenti sono particolarmente rilevanti.

- ▶ **Campagne di comunicazione** per creare consapevolezza sull'illegalità e i pericoli del lavoro sommerso. Anche le responsabilità e i doveri dei datori di lavoro del settore SPF andrebbero sottolineati, per far sì che comprendano le conseguenze o i rischi in cui potrebbero incorrere continuando ad affidarsi al mercato sommerso.
- ▶ **Campagne di comunicazione** a promozione del sistema formale

- **Aumento della qualità dei servizi**

Per aumentare l'attrattività e la professionalizzazione del settore, potrebbe essere opportuno migliorare la qualità dei servizi e il quadro formale a favore dei fornitori di SPF. A tale scopo, potrebbero essere adottate varie misure (o meccanismi di controllo della qualità).

- ▶ **Accreditamento** Le autorità nazionali potrebbero prevedere un accreditamento basato su criteri precisi, migliorando così la qualità dei servizi.



In **Svezia**, le autorità locali hanno l'obbligo di creare e applicare misuratori o indicatori della qualità dei servizi di assistenza agli anziani.

- ▶ **Standard** Inoltre, un altro aiuto nel garantire l'osservanza di alcuni criteri qualitativi potrebbe essere la creazione di alcuni standard e il loro successivo monitoraggio.



Nei **Paesi Bassi**, la Foundation for Harmonisation of Quality Review in Health Care and Welfare (HKZ) adotta una serie di standard legati ai servizi sociali e di assistenza domiciliare. I fornitori che osservano gli standard ricevono una certificazione, valida per tre anni. Di recente, l'ente di armonizzazione tedesco (DIN) ha sviluppato una serie di standard sui servizi minimi di informazione, consulenza e inserimento forniti dagli operatori del settore SPF. Nella seconda metà del 2016, verrà sviluppata una seconda serie di standard, che si concentreranno sui servizi erogati.

- ▶ **Formazione.** Infine, anche alcuni obblighi formativi potrebbero favorire il miglioramento della qualità dei servizi.



In **Belgio**, ogni agenzia del sistema di servizi a voucher appartenente al Comitato Congiunto N. 322.01 è tenuta a somministrare, ogni anno, formazione professionale pari ad almeno 11 ore per lavoratore (il numero totale delle ore per ogni società può essere utilizzato senza distinzioni fra i dipendenti) e per ciascun nuovo dipendente.

Con probabilità, tali provvedimenti miglioreranno la fiducia dei potenziali utenti stimolando la domanda. Inoltre, considerando il tema dell'equità, sarà importante introdurre dei regolamenti che garantiscano a tutti la medesima qualità dei servizi.

- *Miglioramento dell'erogazione dei servizi*

Oltre alla riduzione dei prezzi e alla formalizzazione del quadro in cui dovranno operare i fornitori, è anche importante stimolare le assunzioni sul mercato formale. Per favorire le possibilità occupazionali nel settore dei SPF possono essere introdotte varie misure.

- ▶ **Nuove normative in materia di impiego** Facilitare l'assunzione e aumentare l'attrattività dei lavori nel settore SPF (sicurezza lavorativa) introducendo condizioni adeguate per i lavoratori.



La **Spagna** ha adottato un Decreto reale nel 2011, che rivede i rapporti di lavoro dei collaboratori domestici. Il decreto mirava a migliorare le condizioni di lavoro nel settore, avvicinandole quanto più possibile a quelle degli altri lavoratori.

- ▶ **Professionalizzazione** (formazione, condizioni di lavoro, riconoscimento delle competenze, ecc.) Questo fattore è degno di particolare attenzione quando si tratta di supportare politiche mirate soprattutto alla creazione di nuovi posti di lavoro, di occupazione e di contrasto del mercato sommerso.

- ▶ **Promozione indiretta del lavoro nei SPF** Ad esempio, con politiche sull'immigrazione, cruciali in molti paesi europei in cui i fornitori di servizi informali immigrati rappresentano la principale forza lavoro del settore.



Dal 2002, l'**Italia** ha già attuato tre regolarizzazioni dello stato degli immigrati irregolari impiegati come collaboratori domestici e assistenziali. Più di 550.000 hanno ricevuto un permesso di lavoro.

- *Miglioramento dell'accessibilità e dell'incontro fra domanda e offerta*

Infine, un'altra possibile forma di sostegno delle autorità pubbliche potrebbe essere facilitare gli utenti nell'accedere ai servizi e favorire l'interazione fra domanda e offerta, assicurando comunque la fattibilità degli obiettivi prefissati. Il sostegno può strutturarsi in varie forme, descritte qui di seguito.

- ▶ **L'apertura/la promozione della concorrenza** è un modo per aumentare il numero degli stakeholder e migliorare l'accesso ai servizi per gli utenti.
- ▶ **Anche la digitalizzazione** degli espletamenti amministrativi e/o eventuali misure di riduzione dei prezzi potrebbero essere strumenti efficaci, fra le altre cose, per sostenere l'acquisto formale dei servizi e per migliorare la qualità della gestione.

La tabella sottostante fornisce una panoramica delle principali misure SPF attuate negli otto casi paese.

Tabella 4: Panoramica delle principali misure SPF negli otto casi paese

		Belgio Sistema di servizi a voucher	Finlandia Crediti fiscali per l'aiuto domestico	Francia CESU	Italia Aspasia Plus	Paesi Bassi Servizi domestici	Spagna Legge sulla dipendenza	Svezia RUT & ROT avdrag	Regno Unito Voucher per l'assistenza all'infanzia tramite i datori di lavoro
Riduzione dei prezzi per gli utenti	Deduzione/esenzione fiscale	✓	✓	✓				✓	
	Sistema di liquidazione diretta							✓	
	Sussidi sociali				✓		✓		
	Aiuto finanziario tramite i datori di lavoro degli utenti			✓					✓
	Promozione/apertura alla competizione	✓		✓			✓	✓	✓
Aumento della qualità	Accreditamento	✓		✓ Solo servizi ALT					✓
	Standard			✓ Solo servizi ALT			✓		✓
	Requisiti formativi	✓		✓ Solo servizi ALT	✓		✓		✓

Aumento dell'attrattività dei SPF formali	Creazione di consapevolezza sull'illegalità e i pericoli del lavoro sommerso								
	Campagne a promozione del sistema formale				✓				
Riduzione dei costi (fornitori)	Sussidi ai fornitori	✓							
	Riduzione delle aliquote Iva			✓					
	Esenzioni contributive per i datori di lavoro		✓	✓	✓	✓			✓
Facilitazione/promozione dell'occupazione	Nuove normative in materia di impiego	✓				✓			
	Professionalizzazione				✓				
	Politica indiretta								
Miglioramento dell'accessibilità e dell'incontro fra domanda e offerta	Apertura alla concorrenza	✓		✓				✓	
	Digitalizzazione	in parte		in parte	in parte				

4.3 Gli strumenti utili ai meccanismi di riduzione dei prezzi

All'interno di un intervento di riduzione dei prezzi, l'uso di strumenti che consentano all'utente di accedere ai SPF potrebbe favorire il successo di misure di vario tipo. Vale la pena sottolineare che tali strumenti potrebbero essere complementari e combinati, per ottenere i migliori risultati.

- ▶ **Pagamenti liquidi** Le autorità pubbliche potrebbero concedere ad alcuni cittadini (in base a criteri specifici, quali età, numero di figli, reddito, livello di dipendenza, ecc.) delle disponibilità in denaro per usufruire di SPF (soprattutto assistenziali). Uno strumento simile, utile soprattutto per trasferire sussidi sociali, non consente trasparenza nell'utilizzo finale di questa forma di welfare. Sono state quindi individuate alcuni ostacoli, come la mancanza di informazioni aggiornate e accurate sulla fornitura di servizi disponibile e il trasferimento della responsabilità sugli utenti, che mettono in discussione il tradizionali meccanismi di erogazione del servizio e le competenze professionali.
- ▶ **Benefici in natura (o fornitura diretta)** Particolarmente importanti nel caso dei SPF concessi nell'ambito di politiche pubbliche a favore di assistenza a lungo termine, ai disabili e ai bambini. Questa forma di sostegno può essere sfruttata solo per la fornitura di un tipo specifico di servizi. Di recente, i benefici in natura sono stati abbandonati, a favore di meccanismi di riduzione diretta dei prezzi, al fine di stimolare la fornitura di SPF e contenere i costi (meno burocrazia ed esternalizzazione dei "costi di transazione" derivanti dall'organizzazione di sistemi in natura).
- ▶ **Programmi a voucher:** I voucher (cartacei, su tessera o elettronici) forniscono accesso a servizi prestabiliti. I riceventi scambiano i voucher presso fornitori di servizi designati, che vengono quindi rimborsati tramite una semplice procedura. Sono un'alternativa ai tradizionali aiuti in natura o in liquidità. La creazione di un sistema generalizzato di voucher è particolarmente interessante per i SPF, poiché favorirebbe la visibilità e faciliterebbe l'assunzione formale (e gli espletamenti amministrativi). Questi sistemi si coniugano bene con altre misure di sostegno delle politiche dato che consentono:
 - ▷ l'accesso diretto da parte dei cittadini;
 - ▷ la distribuzione da parte dei datori di lavoro;
 - ▷ la distribuzione da parte delle autorità pubbliche.

La tabella sottostante riassume le caratteristiche dei vari strumenti.

Tabella 5: Caratteristiche dei vari tipi di strumenti

	Denaro contante	Voucher	In natura (o fornitura diretta)
Universalità (uso non vincolato)	✓		
Trasparenza		✓	✓
Facilita la raccolta di dati, il monitoraggio e la valutazione		✓	
Dà accesso a fornitori specifici		✓	✓
Offre maggiore scelta agli utenti	✓	✓ (all'interno di una rete di fornitori)	

Assicura che i fondi giungano alla destinazione prevista		✓	✓
Adattabile a varie modalità (dispositivi elettronici e mobili, tessera, carta)		✓	

Alla luce di queste caratteristiche, è importante sottolineare che questi strumenti possono rivelarsi più o meno adatti all'implementazione delle misure di riduzione dei prezzi scelte. La tabella sottostante fornisce una panoramica dell'idoneità dei vari strumenti alle diverse misure di riduzione dei prezzi.

Tabella 6: *Idoneità alle diverse misure dei vari tipi di strumenti*

	Denaro contante	Voucher	In natura
Deduzione fiscale	✓	✓	
Sussidi sociali	✓	✓	✓
Aiuto finanziario tramite i datori di lavoro degli utenti		✓	✓
Promozione/apertura alla competizione	✓	✓	✓

4.4 Uno strumento utile per precisare le tipologie di misure da implementare

Questa sezione intende fornire indicazioni utili alla scelta delle tipologie di misure da implementare. È importante notare che la scelta dipenderà dal contesto e dall'obiettivo del singolo paese/regione. Ecco perché non vogliamo fornire una risposta facile alla domanda "qual è la politica ideale per la mia regione?". Piuttosto, intendiamo assistere i decisori politici nel considerare tutti gli aspetti essenziali che dovranno essere valutati nella progettazione delle loro politiche, un passo dopo l'altro e con le relative implicazioni.

Tabella 8: *4.4 Uno strumento utile per precisare le tipologie di misure da implementare, passo a passo*

Ambiti di analisi principali	Domande	Implicazioni
Fase 1: Obiettivi della misura		
<i>Si rimanda allo strumento di individuazione dei possibili obiettivi principali al capitolo 4.</i>		
Fase 2: Portata della misura		
Quale dovrebbe essere la portata della misura (chi o	Desidero raggiungere un gruppo specifico di lavoratori (perché si punta all'aumento dei tassi	La risposta a questa domanda aiuterà a stabilire se la misura dovrà avere caratteristiche particolari in relazione alle tipologie di lavoratori coinvolti. Ad esempio, potrebbe essere concessa una

quali sono i lavoratori, gli utenti, le attività a cui ci si rivolge)?	occupazionali)?	riduzione della tassazione sulle imprese solo per alcuni tipi di lavoratori (in particolare per i disoccupati di lunga durata).
	Desidero raggiungere un gruppo specifico di utenti?	Se si desidera raggiungere un gruppo specifico di utenti, occorrerà prevedere un supporto mirato sulla domanda (ad es. sussidi sociali per le famiglie a basso reddito).
	Quali tipi di attività voglio che siano coperti dalla misura?	Questo aspetto dipenderà strettamente dall'obiettivo principale della misura. Se si desidera concentrarsi su un unico tipo di servizio (ad es. l'assistenza all'infanzia), allora occorrerà tenerne conto nella progettazione della politica. Ad esempio, nel caso dei bambini, la professionalizzazione sarà molto importante, tanto quanto l'accessibilità economica (per combattere le disuguaglianze). Pertanto, dovranno essere valutate misure sia per la domanda sia per l'offerta.
Fase 3: Tipologia di intervento della misura		
Devo ridurre il prezzo per gli utenti?	L'attuale mercato formale è economicamente accessibile, anche per i redditi più bassi?	Se così non fosse, un obiettivo chiave potrebbe essere l'abbassamento dei prezzi. Si dovrebbero prendere in esame diverse misure, pur concentrando un focus specifico sull'equità. In particolare, la progettazione della politica dovrà tenere conto dell'esigenza di prevedere un sostegno per le famiglie a basso reddito, poiché la sola deduzione fiscale non comporterà un aumento significativo della domanda fra le famiglie a basso reddito. Alla deduzione dovranno essere affiancate altre forme di sostegno, che garantiscano che il prezzo diretto dei servizi sia abbordabile per i soggetti a basso reddito. Si dovrebbe prestare anche particolare attenzione agli effetti inerziali: il sostegno fornito dovrebbe aiutare realmente le persone di reddito inferiore ad accedere ai servizi, non soltanto garantire loro il beneficio di sussidi o deduzioni fiscali su servizi che avrebbero comunque acquistato.
	La domanda è elastica sui prezzi?	In caso di risposta negativa, la riduzione dei prezzi non modificherà molto la domanda. Si potrebbero quindi valutare un miglioramento della qualità, una riduzione del carico amministrativo e così via.
	Il mercato sommerso è allettante per gli utenti (prezzo)?	Se lo è, si dovranno valutare misure che riducano i prezzi del mercato formale (sostegno alla domanda e/o all'offerta) e misure che contrastino l'accettazione sociale del lavoro non dichiarato (si veda di seguito).
Devo ridurre i costi per i fornitori di servizi?	I costi di produzione dei SPF sono tali da rendere la produzione di questi servizi non redditizia per i fornitori oppure farebbero sì che fosse erogata a prezzi troppo elevati?	In caso affermativo, si potrebbe sostenere il lato dell'offerta introducendo misure volte a ridurre i costi di fornitura dei servizi. Si potrebbe prestare particolare attenzione soprattutto ai costi di manodopera, che rappresentano la gran parte dei costi dei servizi.
Dovrei attuare misure che aumentino la	Il mercato sommerso è allettante per gli utenti (qualità)?	Se la differenza fra la qualità del mercato sommerso e quella del mercato formale non è sufficientemente marcata, potrebbe essere necessario introdurre misure che favoriscano una maggiore qualità

qualità del settore SPF?		del mercato formale.
	L'attuale mercato formale offre una qualità/professionalizzazione sufficientemente elevata per sostenere lo sviluppo del settore?	Se la risposta è negativa, si potrebbe valutare l'implementazione di corsi di certificazione e formazione. Inoltre, un sistema a triangolazione (dove i lavoratori SPF sono assunti da società terze e non direttamente dagli utenti) potrebbe facilitare la professionalizzazione del mercato.
Indipendentemente dai prezzi e dalla qualità, dovrei rendere il mercato formale relativamente più allettante?	Il mercato sommerso è accettato socialmente?	Se il lavoro sommerso viene ampiamente accettato dalla società, diminuire il prezzo dei servizi formali potrebbe non bastare. In questo caso i decisori politici dovrebbero valutare il ricorso a campagne di comunicazione per creare consapevolezza sull'illegalità e i pericoli del lavoro sommerso. Anche le responsabilità e i doveri dei datori di lavoro del settore SPF andrebbero sottolineati, per far sì che comprendano le conseguenze o i rischi in cui potrebbero incorrere continuando ad affidarsi al mercato non dichiarato.
	L'esistenza di un sistema formale è sufficientemente nota alla popolazione?	Se così non fosse, andrebbero valutate campagne di comunicazione a promozione del sistema formale.
	Le transazioni del mercato formale sono sufficientemente semplici rispetto al mercato sommerso?	Se non lo sono, si dovrebbe valutare una semplificazione del sistema, per ridurre, ad esempio, il carico amministrativo per gli utenti.
Dovrei facilitare/promuovere occupazione nei settori SPF?	I fornitori di SPF hanno difficoltà nell'assumere lavoratori specializzati?	Se sì, andrebbe valutata l'introduzione di politiche che facilitino i fornitori di SPF nell'assunzione di nuovi collaboratori (nuovi regolamenti sull'impiego, ecc.).
	I lavori del mercato dichiarato sono abbastanza allettanti da garantire lo sviluppo del settore?	Se la risposta è negativa, si possono valutare programmi di miglioramento della professionalizzazione e delle condizioni di lavoro. In tal senso, le triangolazioni (e non l'assunzione diretta da parte degli utenti) potrebbero facilitare lo sviluppo di migliori condizioni di lavoro, corsi di formazione, ecc. Si potrebbe inoltre valutare l'introduzione di condizioni specifiche per i dipendenti, che assicurino loro una sufficiente sicurezza lavorativa pur garantendo ai datori di lavoro una certa flessibilità. Idealmente, la progettazione del quadro dovrebbe avvenire in coordinamento con le parti sociali.
Dovrei migliorare l'accessibilità e/o sostenere l'incontro fra domanda e offerta?	I fornitori di servizi sono facilmente accessibili (geograficamente)?	Se così non fosse, la progettazione della politica dovrà tenere conto dell'esigenza di favorire la concorrenza, di facilitare l'accesso ai contratti, ecc.
	La domanda riesce a incontrare facilmente l'offerta?	Se così non fosse, potrebbero esistere vari ostacoli all'incontro fra domanda e offerta (ad es. l'offerta non è facilmente accessibile, l'incontro non è centralizzato, le procedure per l'accesso ai servizi sono complicate, ecc.). In tal senso, si potrebbe valutare una semplificazione delle procedure, ad esempio, con la digitalizzazione del sistema o l'introduzione di un sistema generalizzato di voucher.

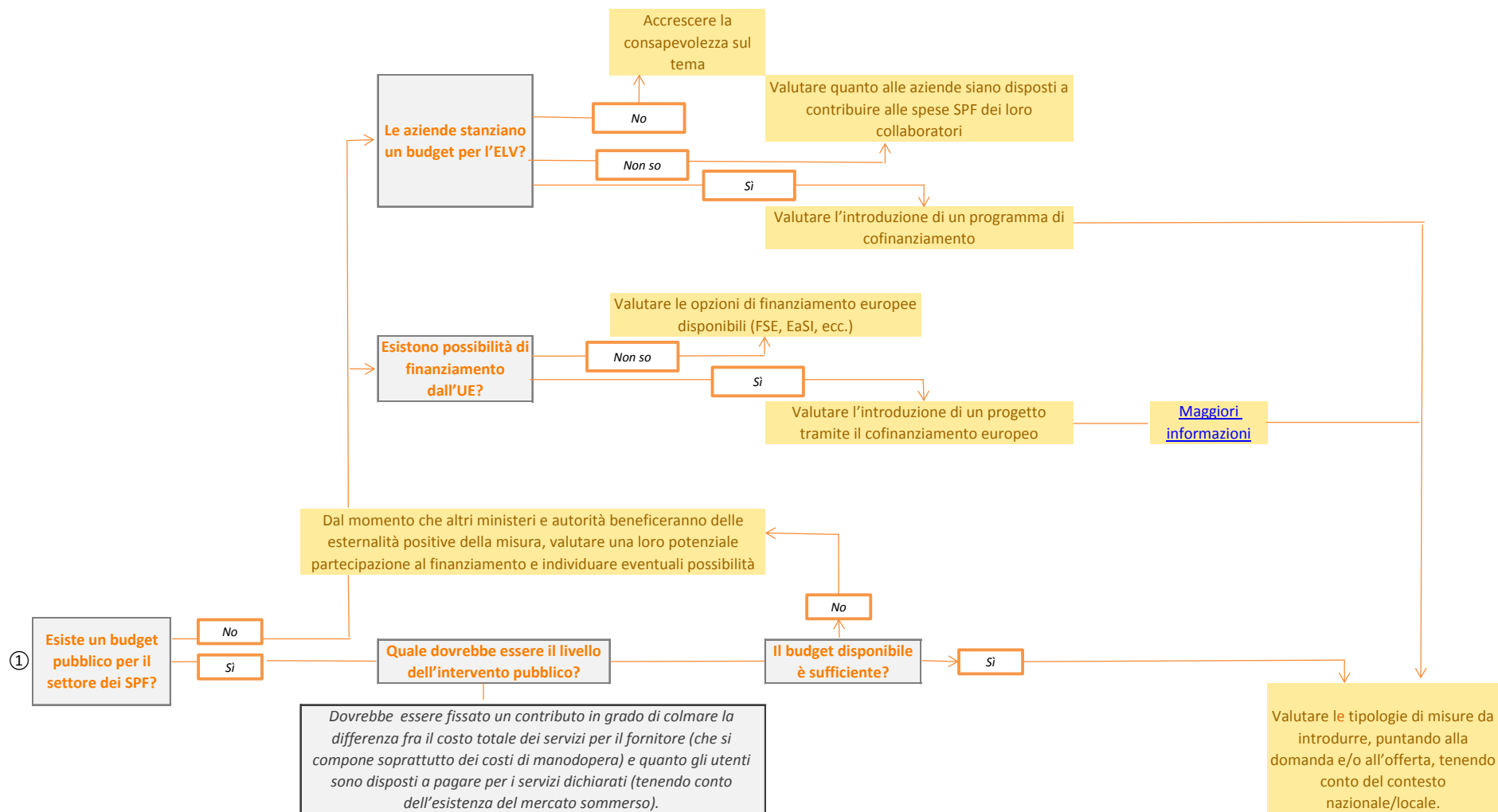
Fase 4: Riduzione dei prezzi e sistema di liquidazione		
Quale strumento andrebbe usato per attuare la politica di riduzione dei prezzi?	I vari aspetti della politica auspicata la renderebbero più efficiente attraverso stanziamenti in denaro contante, in natura o tramite un sistema a voucher?	A seconda delle misure selezionate (riduzione fiscale, presenza di intermediari, ecc.) e del contesto nazionale, potrebbero essere presi in esame tutti gli strumenti, anche combinandoli nello stesso intervento.
Quale dovrebbe essere il prezzo dei SPF?	Qual è il prezzo medio del mercato sommerso rispetto a quello della fornitura formale dei servizi?	Se il prezzo medio sul mercato sommerso è troppo basso, potrebbe essere necessaria una riduzione del prezzo formale. L'operazione potrebbe essere attuata introducendo meccanismi di riduzione dei prezzi (per la domanda), come sussidi, deduzioni fiscali, o altro, ma anche sostegni all'offerta, allo scopo di ridurre i prezzi e migliorare la qualità (ad es. valutando l'apertura del mercato alla concorrenza o sottoscrivendo contratti che garantiscano un certo livello qualitativo). È importante far sì che il prezzo dell'erogazione formale dei servizi sia competitivo rispetto a quello del mercato sommerso.
Fase 5: Caratteristiche specifiche delle misure a favore dei SPF		
Quale tipologia di fornitori di servizi dovrei promuovere?	Data l'esigenza, fra le altre cose, di accessibilità e sostenibilità, l'integrazione delle società private dev'essere incoraggiata? E la concorrenza all'interno del settore deve essere ampliata?	A seconda degli obiettivi e del contesto, si dovrebbe valutare l'apertura del mercato a varie organizzazioni (private a scopo di lucro, private non a scopo di lucro e pubbliche) per ampliare il mercato, ridurre i costi pubblici e così via. Le istituzioni potrebbero comunque giocare un ruolo centrale, ad esempio distribuendo i contratti, ma anche in altri modi, per garantire la qualità dei servizi.
Quale tipologia di fornitori di servizi dovrei promuovere?	Data l'esigenza, tra le altre cose, di qualità dei servizi e delle condizioni di lavoro, dovrei promuovere rapporti di impiego triangolari invece che relazioni bilaterali, oppure entrambi (lasciando la scelta al beneficiario)?	A seconda degli obiettivi e del contesto, si dovrà valutare quale tipologia di rapporto corrisponda meglio alle aspettative. Si possono concedere contemporaneamente entrambi i tipi di rapporto, come avviene in Francia e in Finlandia.
Quale dovrebbe essere il ruolo delle autorità pubbliche?	In quali aspetti specifici del sistema dovrebbero svolgere un ruolo particolare?	In base alle risposte fornite alle domande precedenti, ormai il possibile ruolo delle autorità nazionali dovrebbe risultare più chiaro. Più precisamente, potrebbero assumere diversi ruoli: fornitura diretta dei servizi, intermediazione fra enti privati e utenti per favorire il soddisfacimento della domanda, controllo della qualità, monitoraggio del sistema. Il ruolo delle autorità nazionali dipenderà dagli obiettivi, dal contesto e dal budget a disposizione. Occorre sottolineare che la fornitura diretta dei servizi potrebbe essere costosa e che pertanto un ruolo di intermediazione potrebbe comportare meno spese per le autorità nazionali.
Fase 6: Finanziamento della misura		
Quale dovrebbe essere il budget potenziale e investito?	Quale dovrebbe essere il livello dell'intervento pubblico nei SPF?	Dovrebbe essere fissato un contributo in grado di colmare la differenza fra il costo totale dei servizi per il fornitore (che si compone soprattutto dei costi di manodopera) e quanto gli utenti sono disposti a pagare per i servizi dichiarati (tenendo conto

		<p>dell'esistenza del mercato sommerso). Occorre inoltre valutare la sostenibilità del finanziamento, così come i possibili effetti di ritorno.</p>
	<p>Partendo dalle tipologie di misure occorrenti, vi è una sufficiente disponibilità di budget?</p>	<p>Si potrebbero valutare varie possibilità di cofinanziamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ la partecipazione di società private per ridurre i costi operativi; ▶ l'Unione europea (attraverso fondi come il FSE); ▶ altri ministeri coinvolti nella misura.

4.5 Finanziare una misura SPF

Questa sezione intende fornire un excursus delle varie fonti di finanziamento possibili per le misure nell'ambito dei SPF. L'albero di decisione tracciato qui sotto potrebbe aiutare le autorità pubbliche nel comprendere meglio quali sono le fonti di finanziamento a loro disposizione e quali approcci potrebbero essere valutati per superare potenziali problemi.

Tabella 9: Albero di decisione sulle opportunità di finanziamento



Parte 5: In che modo le politiche SPF possono essere monitorate?

5.1. Introduzione

Lo scopo della **Parte 5** è guidare gli Stati membri nella valutazione delle loro misure SPF. Si concentra innanzitutto sul monitoraggio e la valutazione delle misure in relazione ai loro obiettivi, mentre nell'ultimo capitolo la valutazione delle misure viene svolta in base ai loro effetti sul bilancio.

Il monitoraggio e la valutazione delle misure sono fondamentali per progettare politiche a sostegno dei SPF efficaci. È molto utile comprendere se gli obiettivi sono stati raggiunti e, più in generale, definire il reale impatto della misura. Si tratta di un passaggio cruciale nel progettare politiche efficaci, poiché i risultati della fase di monitoraggio e valutazione consentono di giungere a conclusioni informate e di stabilire se occorre modificare alcune caratteristiche della misura. Ad esempio, la valutazione e il monitoraggio aiuteranno a stabilire se il prezzo dei SPF è abbastanza basso da competere con il mercato sommerso, ma anche sufficiente per creare SPF formali di alta qualità, se occorre introdurre programmi di formazione e garanzia della qualità per migliorare gli standard dei servizi, e così via.

Tuttavia, sebbene il monitoraggio dei SPF sia essenziale, le evidenze dimostrano che molti Stati membri incontrano difficoltà nell'implementare un sistema di controllo, e che i dati raccolti non sono sufficienti. In molti Stati membri, non viene calcolato nemmeno il costo netto del sistema. Sarà quindi importante, nell'implementare la politica, che i decisori individuino fin da subito i provvedimenti necessari all'introduzione di un sistema di monitoraggio e valutazione, possibilmente con il supporto di ricercatori.

5.2. Uno strumento per valutare l'efficacia della misura

Per valutare l'efficacia della misura, è necessario scegliere quali obiettivi si vogliono raggiungere con le misure SPF. A titolo di promemoria, sono stati precisati i seguenti obiettivi generali:

- ▶ Obiettivo 1: Creazione di posti di lavoro
- ▶ Obiettivo 2: Riduzione del lavoro sommerso
- ▶ Obiettivo 3: Promozione e sviluppo delle attività legate ai SPF
- ▶ Obiettivo 4: Migliorare l'accesso all'assistenza all'infanzia (inclusi IAPI)
- ▶ Obiettivo 5: Migliorare l'accesso all'assistenza per anziani/a lungo termine
- ▶ Obiettivo 6: Parità di genere e migliore equilibrio vita-lavoro per i fruitori
- ▶ Obiettivo 7: Miglioramento delle condizioni di lavoro e delle norme di salute e sicurezza per i lavoratori SPF

In questo capitolo presenteremo, per ciascuno dei possibili obiettivi, gli indicatori necessari per valutare l'efficacia della misura. La descrizione comprende anche una breve spiegazione di ciascun indicatore e delle fonti già esistenti (o da sviluppare) utili per la raccolta dei dati.

- *Obiettivo 1: Creazione di posti di lavoro*

Indicatori da valutare	Descrizione degli indicatori	Fonte degli indicatori
Numero di lavoratori nel settore dei SPF	Numero di lavoratori SPF per anno dall'introduzione della misura	▶ I lavoratori assunti direttamente dalle famiglie appartengono a una categoria statistica a sé stante (NACE 97). Si potrà pertanto consultare l'Indagine sulla forza lavoro dell'Unione europea (LFS UE).
Numero dei dipendenti SPF espresso in equivalente a tempo pieno	Numero di lavoratori SPF per anno in equivalente a tempo pieno dall'introduzione della misura	
Numero dei lavori SPF creati	Numero dei singoli lavori SPF per anno (un lavoratore può	▶ D'altro canto, l'impiego presso le società di servizi è molto più difficile

	avere più lavori ogni anno) dall'introduzione della misura	<p>da individuare e misurare, poiché appartengono ad ambiti professionali diversi e offrono diverse attività. Spesso, rientrano nell'ambito delle attività di assistenza sociale non residenziale e ricadono nella categoria 88 della NACE Rev. 2. Per i servizi alla persona e alla famiglia residenziali i dati sono imprecisi, perché si sovrappongono ad altre attività. Ad esempio, la pulizia di case e appartamenti rientra nella categoria NACE 81.21 (pulizia generale di edifici) e si sovrappone quindi con la pulizia di uffici o fabbriche, che però è un'attività di altro tipo. Le lezioni private a studenti rientrano nella categoria NACE 85.59 (Altre forme di istruzione non altrimenti classificate) ma si confondono con altre forme di istruzione non impartite a casa. Pertanto, l'Indagine sulla forza lavoro dell'Unione europea (LFS UE) non potrà essere utile per comprendere il numero dei lavoratori impiegati in servizi per la famiglia.</p> <p>▶ Al fine di raccogliere dati sul numero dei lavoratori, l'amministrazione pubblica responsabile del sistema dovrebbe quindi raccogliere nuovi dati amministrativi. La raccomandazione è di raccoglierci ogni anno, con un censimento obbligatorio di tutti i lavoratori impiegati in società SPF. Ogni anno, ogni impresa che riceve una licenza/certificazione dovrebbe fornire una serie di informazioni su tutti i suoi lavoratori (sia impiegati nei SPF sia in ambito amministrativo):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Per caratteristiche di profilo (genere, età, nazionalità, educazione, zona di residenza, ecc.) ▶ Per caratteristiche di impiego (contratto, durata del lavoro nel sistema, ecc.)
Numero dei dipendenti amministrativi	Numero di lavoratori assunti a sostegno dei lavoratori SPF per anno dall'introduzione della misura	
Numero dei dipendenti amministrativi espresso in equivalente a tempo pieno	Numero di lavoratori assunti a sostegno dei lavoratori SPF per anno espresso in equivalente a tempo pieno dall'introduzione della misura	
Caratteristiche del profilo dei lavoratori SPF	<p>Numero di lavoratori SPF per anno dall'introduzione della misura per:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Età ▶ Sesso ▶ Livello educativo ▶ Nazionalità ▶ Stato civile ▶ Numero di figli 	
Numero di nuovi lavoratori	Numero di nuovi lavoratori nel settore SPF per anno	
Numero di lavoratori che abbandonano il settore SPF	Numero di lavoratori che abbandonano il proprio lavoro nel settore SPF per anno	

- *Obiettivo 2: Riduzione del lavoro sommerso*

Indicatori da valutare	Descrizione dell'indicatore	Fonte dell'indicatore
Utenti del SPF sul mercato non dichiarato	Numero di utenti del settore SPF sul mercato non dichiarato prima del ricorso a SPF formali	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Eurobarometer; indagine diretta che ha coinvolto 26.755 cittadini UE di età superiore ai 15 anni residenti nei 28 Stati membri. ▶ Secondo i dati di Eurobarometer, è possibile stabilire la quota di mercato SPF non dichiarato. Ma, per conoscere con esattezza il numero degli utenti SPF che acquistavano in precedenza servizi sul mercato non dichiarato, è necessario condurre un'indagine presso gli utenti di questi servizi. L'indagine dovrebbe comprendere una domanda riguardante il ricorso al mercato SPF non dichiarato prima di quello dichiarato. Ciononostante, tali dati dovranno essere analizzati con cautela, dato che spesso sottovaluteranno il fenomeno dal momento che gli intervistati non rispondono sempre con sincerità a domande di questa natura.
Lavoratori SPF non dichiarati	Numero di lavoratori SPF che hanno lavorato nel mercato non dichiarato prima di svolgere servizi SPF formali	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Eurobarometer; indagine diretta che ha coinvolto 26.755 cittadini UE di età superiore ai 15 anni residenti nei 28 Stati membri. ▶ Secondo i dati di Eurobarometer, è possibile stabilire la quota di mercato SPF non dichiarato. Ma, per conoscere con esattezza il numero dei lavoratori SPF che operavano in precedenza sul mercato non dichiarato, è necessario condurre un'indagine presso i lavoratori del settore. L'indagine dovrebbe comprendere una domanda riguardante la situazione lavorativa (anche sul mercato SPF non dichiarato). Ciononostante, tali dati dovranno essere analizzati con cautela, dato che spesso sottovaluteranno il fenomeno dal momento che gli intervistati non rispondono sempre con sincerità a domande di questa natura.

- *Obiettivo 3: Promozione e/o sviluppo delle attività del settore SPF*

	Indicatori da valutare	Descrizione dell'indicatore	Fonte dell'indicatore
Indicatori primari	Numero dei prestatori di servizi	Numero di organizzazioni/imprese che erogano SPF per anno dall'introduzione della misura	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Per le ragioni sopradescritte (obiettivo 1), non è possibile utilizzare le fonti nazionali ed europee esistenti per valutare la creazione di nuovi fornitori di servizi. Al fine di raccogliere dati sul numero dei fornitori di servizi, l'amministrazione pubblica responsabile dell'accreditamento delle società SPF dovrebbe raccogliere nuovi
	Variazione del numero dei fornitori di servizi	La variazione del numero di organizzazioni/imprese che erogano SPF per anno dall'introduzione della misura	
Indicatori secondari	Tipologia dei prestatori di servizi	Il numero di organizzazioni/imprese che erogano SPF per anno, per tipologia (pubbliche, private, autonome, assunzione diretta)	
	Caratteristiche dei prestatori di servizi	Il numero di organizzazioni/imprese che erogano SPF per anno, per caratteristiche:	

		► Dimensioni (numero di lavoratori)	<p>dati amministrativi. Dati relativi al numero dei fornitori di servizi possono essere raccolti al momento dell'autorizzazione dell'azienda. Dovranno essere raccolte altre informazioni, – ad es. le dimensioni della società, – in occasione del censimento delle imprese.</p> <p>► La professionalizzazione e la qualità dei servizi forniti può essere stimata indicativamente in base alla variazione della domanda, che potrebbe rivelare la soddisfazione della clientela. Tuttavia, per appurare la soddisfazione verso i servizi andranno raccolte altre informazioni, soprattutto attraverso indagini fra gli utenti. Per quanto riguarda la professionalizzazione, le percentuali di lavoratori che hanno seguito corsi di formazione, ecc. possono essere raccolte per mezzo di indagini sulle società o attraverso gli enti di formazione.</p>
	Qualità dei servizi erogati	Soddisfazione degli utenti verso i servizi erogati	
	Professionalizzazione	Proporzione di lavoratori che hanno seguito percorsi di formazione.	

• *Obiettivo 4: Migliorare l'accesso all'assistenza all'infanzia (inclusi IAPI)*

Indicatori da valutare	Descrizione dell'indicatore	Fonte dell'indicatore
Numero dei beneficiari (genitori)	Numero dei beneficiari dei SPF (attivi) per anno	<p>► I dati EU-SILC sull'accesso all'assistenza all'infanzia forniscono informazioni, ma per raccogliere dati specifici sui beneficiari di queste misure, l'amministrazione pubblica responsabile del sistema dovrebbe raccogliere nuovi dati amministrativi.</p>
Variazione del numero dei beneficiari (genitori)	Variazione del numero dei beneficiari dei SPF (attivi) per anno	
Profilo dei beneficiari (genitori)	Numero dei beneficiari dei SPF (attivi) per anno e per caratteristiche di profilo: <ul style="list-style-type: none"> ► Età ► Sesso ► Livello di qualifica ► Livello di reddito ► Livello di dipendenza ► Stato (occupati o no) ► Stato civile ► Numero di figli 	
Numero di bambini raggiunti	Numero di bambini raggiunti per anno	
Variazione del numero dei bambini raggiunti	Variazione del numero dei bambini raggiunti per anno	
Profilo dei bambini raggiunti	Numero dei bambini raggiunti per anno e per caratteristiche del profilo:	

	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Età ▶ Livello di reddito della famiglia ▶ Stato (occupati o no) dei genitori 	
Ragioni del ricorso ai SPF	Motivazioni del ricorso dei beneficiari ai SPF	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organizzazione di una indagine presso gli utenti SPF.
Qualità dell'assistenza all'infanzia	Soddisfazione in merito all'assistenza all'infanzia (fra i genitori)	
Miglioramento dei risultati scolastici	Numero dei beneficiari SPF che dichiarano che il ricorso ai SPF ha migliorato i loro risultati scolastici	

- *Obiettivo 5: Miglioramento dell'accesso all'assistenza per anziani/a lungo termine/per disabili*

Indicatori da valutare	Descrizione dell'indicatore	Fonte dell'indicatore
Numero dei beneficiari	Numero dei beneficiari dei SPF (attivi) per anno	<ul style="list-style-type: none"> ▶ I dati EU-SILC sull'accesso all'assistenza a lungo termine forniscono informazioni, ma per raccogliere dati specifici sui beneficiari di queste misure, l'amministrazione pubblica responsabile del sistema dovrebbe raccogliere nuovi dati amministrativi.
Variazione del numero dei beneficiari	Variazione del numero dei beneficiari dei SPF (attivi) per anno	
Profilo dei beneficiari	Numero dei beneficiari dei SPF (attivi) per anno e per caratteristiche di profilo: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Età ▶ Sesso ▶ Livello di qualifica ▶ Livello di reddito ▶ Livello di dipendenza ▶ Stato civile 	
Ragioni del ricorso ai SPF	Motivazioni del ricorso dei beneficiari ai SPF	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Organizzazione di una indagine presso gli utenti SPF.
Qualità dell'assistenza agli anziani	Soddisfazione in merito all'assistenza agli anziani/ai disabili (fra i famigliari e gli utenti diretti)	

- *Obiettivo 6: Parità di genere e migliore equilibrio vita-lavoro*

Indicatori da valutare	Descrizione dell'indicatore	Fonte dell'indicatore
Numero dei beneficiari	Numero dei beneficiari dei SPF (attivi) per anno	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Al fine di raccogliere dati sul numero dei beneficiari, l'amministrazione pubblica responsabile del sistema dovrebbe raccogliere nuovi dati amministrativi.
Variazione del numero dei beneficiari	Variazione del numero dei beneficiari dei SPF (attivi) per anno	
Profilo dei beneficiari	Numero dei beneficiari dei SPF (attivi) per anno e per caratteristiche del profilo: <ul style="list-style-type: none"> ▶ Età ▶ Sesso ▶ Livello di qualifica ▶ Livello di reddito ▶ Livello di dipendenza ▶ Stato (occupati o no) ▶ Stato civile 	

	▶ Numero di figli	
Ragioni del ricorso ai SPF	Motivazioni del ricorso dei beneficiari ai SPF	▶ Organizzazione di una indagine fra gli utenti SPF.
Miglioramento dell'equilibrio vita-lavoro	Numero dei beneficiari di SPF che dichiarano che il ricorso ai SPF ha migliorato il loro equilibrio fra vita e lavoro	
Impatto dei SPF sull'occupazione degli utenti	Numero dei beneficiari di SPF che dichiarano che il ricorso ai SPF ha influito sul numero di ore in cui lavorano	

- *Obiettivo 7: Miglioramento delle condizioni di lavoro e delle norme di salute e sicurezza per i lavoratori SPF*

Indicatori da valutare	Descrizione dell'indicatore	Fonte dell'indicatore
Numero delle ore di lavoro	Numero totale delle ore di lavoro SPF per anno	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Per le ragioni sopradescritte (obiettivo 1), non è possibile utilizzare le fonti nazionali ed europee esistenti per valutare le condizioni di posti di lavoro nei SPF. ▶ Al fine di raccogliere dati su questo aspetto, l'amministrazione pubblica responsabile del sistema dovrebbe raccogliere nuovi dati amministrativi. La raccomandazione è di raccogliermli ogni anno, tramite un censimento obbligatorio di tutti i lavoratori impiegati in società SPF. Ogni impresa che riceve una licenza/certificazione dovrebbe fornire una serie di informazioni su tutti i suoi lavoratori (sia impiegati nei SPF sia in ambito amministrativo): <ul style="list-style-type: none"> ▷ Per caratteristiche di profilo (genere, età, nazionalità, educazione, zona di residenza, ecc.) ▷ Per caratteristiche di impiego (contratto, durata del lavoro nel sistema, ecc.)
Retribuzione oraria lorda	Retribuzione oraria lorda media dei lavoratori SPF	
Retribuzione lorda totale mensile	Retribuzione mensile lorda media dei lavoratori SPF	
Tipo di contratto	Numero di contratti a tempo determinato o indeterminato dei lavoratori SPF per anno	
Ore previste dal contratto	Numero di contratti part-time e full time dei lavoratori SPF per anno	
Orari atipici	Numero di contratti con orari di lavoro atipici	
Tasso di formazione dei lavoratori SPF	Numero di lavoratori SPF per anno che hanno seguito un corso di formazione pagato dal datore di lavoro	
Incidenti sul lavoro dei lavoratori SPF	Numero degli incidenti sul lavoro dei lavoratori SPF per anno	

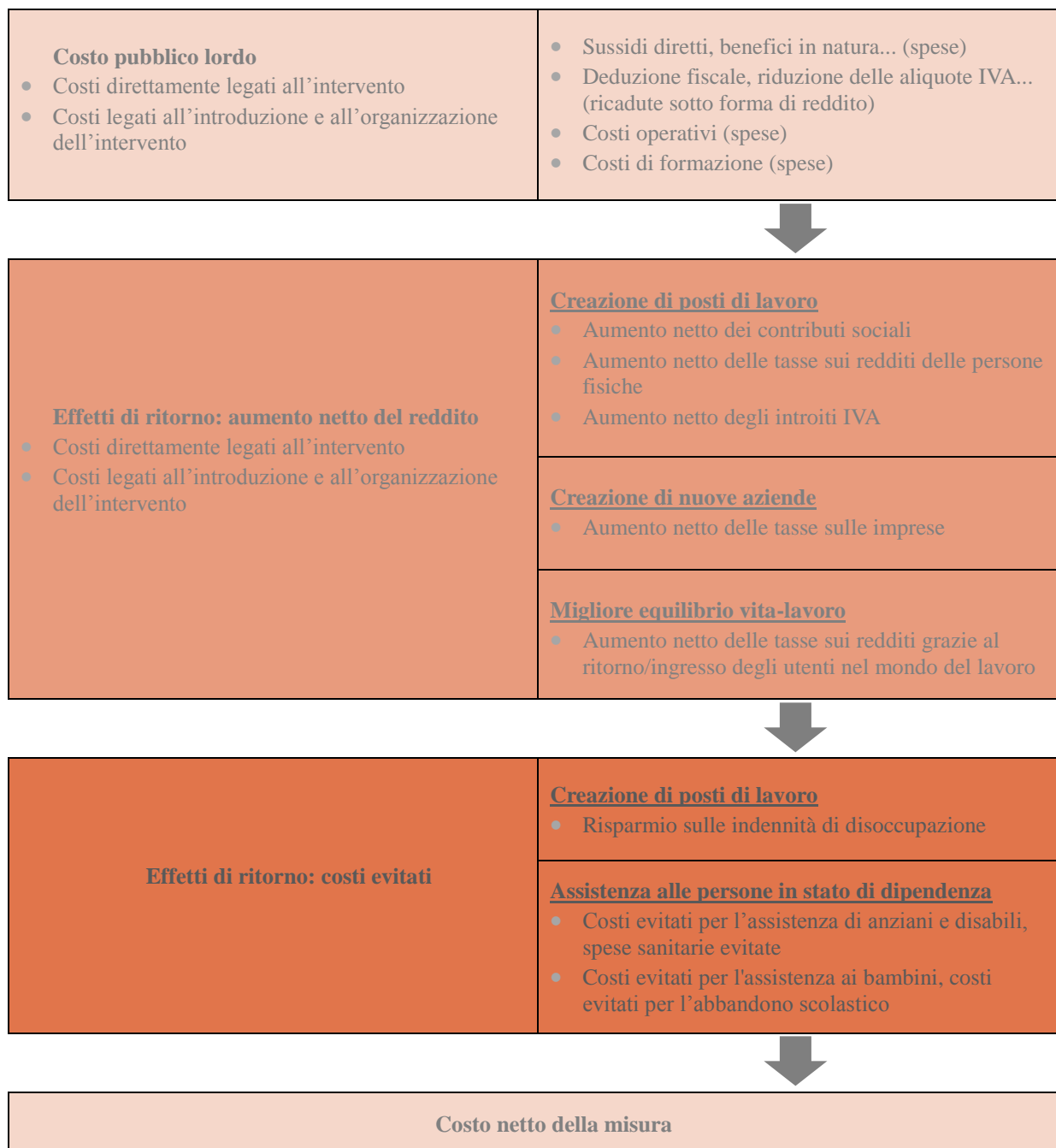
5.3. Stimare il costo netto della misura

Lo scopo di questo capitolo è guidare gli Stati membri nella stima degli effetti sul bilancio delle loro misure SPF. Prima di illustrare i principali fattori da considerare per la stima dei costi di bilancio della misura, sono necessarie alcune osservazioni in merito alla valutazione dei costi netti e al livello e al finanziamento dell'intervento pubblico.

- ▶ In primis, è importante ricordare che i SPF comprendono servizi di vario tipo. Essi abbracciano **attività di natura assistenziale e non assistenziale**. Alla luce di questi fattori, il costo della politica dovrebbe essere valutato in base al tipo di servizio supportato. Ad esempio, i decisori politici potrebbero riscontrare che il costo netto pubblico di una politica a favore dei servizi assistenziali potrebbe essere superiore a quello di una politica per servizi non assistenziali, a fronte della natura stessa dei servizi. Questo capitolo intende fornire alcuni strumenti utili alla misurazione del costo netto delle politiche, non una valutazione degli stanziamenti massimi che le autorità pubbliche dovrebbero investire per ciascuna.
- ▶ Le misure SPF producono una serie di effetti di ritorno in grado di generare reddito per varie amministrazioni pubbliche e Pertanto si dovrebbe tenere conto dell'effetto netto complessivo della misura, non solo di quello di cui beneficia l'ente che lo promuove.

L'immagine sottostante sintetizza e semplifica gli aspetti fondamentali da considerare nell'analisi dei costi di bilancio di ciascuna misura.

Figura 4: I fattori chiave per stimare il costo netto di una misura SPF



Fonte: IDEA Consult

Come riportato nell'immagine, il costo netto della misura dovrebbe essere ottenuto sottraendo al costo pubblico lordo della misura i possibili effetti di ritorno. Fra questi ultimi, occorre distinguere fra effetti di ritorno derivanti da un aumento degli introiti ed effetti di ritorno prodotti da una riduzione dei costi.



Casella 2. Costo netto delle misure SPF in Belgio, Francia e Svezia

Belgio: nel 2013, il costo pubblico lordo del sistema di servizi a voucher ammontava a € 1,93 milioni. L'operazione comprendeva l'intervento del governo attraverso i voucher, deduzioni fiscali per gli utenti e i costi operativi del sistema. Tuttavia, le valutazioni annuali del sistema condotte per conto del governo hanno individuato diversi effetti di ritorno, pari a:

- fra € 937 e 961,9 milioni di incremento del reddito netto, principalmente da aumenti dei contributi sociali e delle tasse sul reddito delle persone fisiche;
- fra € 339,3 e 453,3 milioni di costi evitati a conseguenza dei risparmi legati alla creazione di lavoro.

In tal modo, tenendo conto di tutti questi effetti di ritorno, il costo netto del sistema di servizi a voucher ammonta, secondo le stime, a € 584.245.134, ovvero a € 3,901 per lavoratore.

Francia: in base a uno studio di Wyman, il costo pubblico lordo delle misure SPF, nel 2010, è ammontato a € 6,2 miliardi. Dallo studio emerge che questo costo pubblico lordo, – formato da riduzioni e crediti fiscali e altri costi sociali e fiscali, – è ampiamente compensato da € 5.627 milioni di aumento netto dei redditi (derivante da contributi sociali aggiuntivi, introiti IVA, e così via) e da € 3.356 milioni di costi evitati (ovvero spese per le persone non indipendenti o di assistenza dei bambini). Nel complesso, il settore SPF porta al governo francese benefici pari a € 2.640 milioni, ovvero €5.060 per ogni lavoro a tempo pieno.

Svezia: nel 2011, l'associazione dei datori di lavoro Företagarna ha svolto una valutazione dei costi/benefici del sistema RUT. L'analisi ha concluso che gli effetti di ritorno hanno superato i costi iniziali della misura. Fra il 2009 e 2010, il costo pubblico lordo è stato pari a 900 milioni di SEK (€ 96,59 milioni). Tuttavia, il reddito netto aumentato corrispondeva a 2.900 milioni di SEK (€ 311,23 milioni) grazie all'aumento degli introiti derivanti dalle tasse sulle imprese, da Iva e dai contributi sociali.

Per una panoramica più dettagliata dei dati e dei risultati di questi studi, cliccare [qui](#).

In questo capitolo, ci concentreremo sul calcolo degli effetti di ritorno, dal momento che il costo di bilancio lordo di ogni misura dipende dal tipo di sussidio e il suo calcolo è più facile per ogni Stato membro.

Gli effetti di ritorno sono legati agli effetti ottenuti attraverso la misura. La tabella sottostante illustra in maniera semplificata in che modo andrebbero calcolati i diversi effetti di ritorno, a seconda degli effetti ottenuti.

Tabella 10: Effetti di ritorno

Effetti ottenuti	Tipo di effetto di ritorno	Modalità di calcolo dell'effetto di ritorno	Elementi significativi
Redditi accresciuti			
Creazione di occupazione diretta e indiretta/riduzione del lavoro sommerso	Aumento netto dei contributi sociali	Numero di posti di lavoro creati (diretti e indiretti)* salario medio* media dei contributi sociali*	► Tenere in considerazione le possibili riduzioni dei contributi sociali attraverso l'impiego di lavoratori scarsamente qualificati

	Aumento netto delle tasse sui redditi delle persone fisiche	Numero di posti di lavoro creati (diretti e indiretti)* salario medio* media delle tassazioni sui redditi delle persone fisiche*	▶ Tenere in considerazione le possibili riduzioni dei contributi sociali per l'impiego di lavoratori scarsamente qualificati
	Aumento netto degli introiti Iva	Media Iva* tasso di consumo* reddito medio dei nuovi lavoratori - indennità di disoccupazione media	▶ Applicabile solo per tutti i lavoratori precedentemente senza un impiego
Creazione di nuove imprese	Aumento netto delle tasse sulle imprese	Numero delle nuove imprese create* media dei benefici* media delle tasse sulle imprese*	▶ Applicabile solo per tutte le nuove imprese create, non per le aziende già esistenti prima dell'introduzione della misura (effetto di sostituzione)
Migliore equilibrio vita-lavoro	Aumento netto delle tasse sui redditi grazie al ritorno/ingresso degli utenti nel mondo del lavoro	Tassazione sui redditi media* Introiti totali derivanti dal maggiore numero di ore a seguito dei SPF	▶ Applicabile solo per gli utenti che non fruivano già in precedenza di SPF sul mercato irregolare
Costi evitati			
Creazione di occupazione diretta e indiretta/riduzione del lavoro sommerso	Risparmio sulle indennità di disoccupazione	Numero di posti di lavoro creati (diretti e indiretti)* media delle indennità di disoccupazione*	▶ Applicabile solo per tutti nuovi posti creati, non per i posti già esistenti prima dell'introduzione della misura (effetto di sostituzione)
Assistenza alle persone in stato di dipendenza o disabili	Costi per case di riposo evitati	Numero degli anziani che risiedono più a lungo presso il proprio domicilio* costo medio delle case di riposo	▶ Difficoltà nello stimare il numero degli anziani che rimangono più a lungo presso il proprio domicilio
	Costi sanitari/spese mediche evitati	Individuazione delle spese mediche pubbliche evitate a conseguenza dell'assistenza	▶ Difficoltà nello stimare le spese evitate, a causa dell'impossibilità di isolare gli effetti dell'assistenza sulla salute degli utenti
	Costi evitati sugli asili	Numero dei bambini* costo medio di un asilo	
	Costi evitati per abbandono scolastico	Numero degli studenti che hanno evitato l'abbandono scolastico* costo medio dell'abbandono	▶ Difficoltà nello stimare il numero di studenti che hanno evitato l'abbandono scolastico

Parte 6: Indicazioni per le politiche

6.1 Introduzione

Infine, la **Parte 6** presenta alcune indicazioni fondamentali, di cui le autorità pubbliche dovrebbero tenere conto per introdurre o riprogettare le loro misure a sostegno dei SPF. Le indicazioni sono piuttosto generiche, poiché le caratteristiche specifiche e dettagliate di ogni sistema dipenderanno dal contesto locale o nazionale, dagli obiettivi e da tanti altri fattori, e non possono quindi essere più approfondite senza una conoscenza sufficiente di questi aspetti.

6.2 Le indicazioni per le politiche passo a passo

Fase 1. Il quadro di riferimento per l'introduzione della politica

- *Coinvolgere tutti gli stakeholder nella progettazione della politica*

Per favorire uno sviluppo solido del settore, è importante il coinvolgimento di tutti i portatori di interesse nella fase di progettazione della politica. Effettivamente, fattori come lo status dei lavoratori, le retribuzioni (minime) e così via sono cruciali nella fase di sviluppo delle attività di questo settore. Ed è per questo che devono essere coinvolti tutti gli stakeholder, soprattutto con un forte dialogo sociale (discussioni aperte con le parti sociali).

- *Favorire strutture a lungo termine, generalizzate e, idealmente, permanenti*

Sebbene i progetti a tempo determinato possano essere utili per promuovere nuove infrastrutture di servizi, sperimentare novità o contribuire all'affermazione delle attività formali, i decisori politici dovranno prestare una particolare attenzione agli strumenti di sussidio e sostegno e alla loro durata: il ritiro dei sussidi pubblici porta regolarmente al declino dell'infrastruttura che è stata creata. Per sviluppare un quadro affidabile per i SPF, che assicuri una capacità sufficiente, le sue condizioni devono essere permanenti e stabili. Per investire e sviluppare le loro attività, i fornitori hanno bisogno di stabilità e di prospettive a lungo termine. Ma anche gli utenti avranno bisogno di alcuni "aggiustamenti" per sfruttare appieno i SPF e, soprattutto, gli effetti di ritorno e l'impatto sull'occupazione saranno osservabili solo sul lungo termine. In conclusione, per garantire la sostenibilità del sistema nel tempo, sarebbe buona norma sviluppare una serie di procedure di valutazione regolari che garantiscano una revisione continua del sistema, a vantaggio della sua efficienza sul lungo termine.

Fase 2. Comprensione del contesto e precisazione degli obiettivi

- *Svolgere un'analisi degli indicatori chiave per giungere a una diagnosi puntuale dei bisogni*

Prima di progettare politiche in ambito SPF, i decisori politici devono assicurarsi che il contesto in cui si inseriscono sia stato chiaramente compreso. In questo senso, sarà particolarmente utile analizzare i seguenti indicatori chiave, al fine di stabilire i bisogni del paese e di conseguenza gli obiettivi delle politiche. Qui sotto, sono riportati gli aspetti che dovranno essere oggetto di analisi.

- ▶ L'esistenza di un mercato sommerso (indicatori di esempio: quota di lavoro sommerso, prezzo dei SPF non dichiarati);
- ▶ Lo stato della disoccupazione (indicatori di esempio: il tasso di disoccupazione per livello di qualifica);
- ▶ Il bisogno di equilibrio fra vita e lavoro (indicatori di esempio: tasso dell'attività femminile, percentuale di famiglie monogenitoriali e quota di famiglie biattive);
- ▶ Esigenza di SPF fra la popolazione (indicatori di esempio: il tasso di dipendenza);
- ▶ Le caratteristiche delle attività formali presenti (esempio di indicatori: la percentuale di SPF formali prima dell'introduzione della misura, il costo dell'assistenza formale ai bambini e agli anziani, ecc.).

Una simile diagnosi aiuterà gli Stati membri a definire i loro obiettivi e a progettare in maniera accurata le loro misure nell'ambito dei SPF.

- *Scelta degli obiettivi ufficiali della politica in base alla diagnosi e relative necessità*

Una volta compreso il contesto e sulla base dei bisogni che sono stati precisati, i decisori politici potranno definire gli obiettivi ufficiali della misura. Questa fase è decisiva per tracciare la politica con precisione e per garantire la sua efficacia nel perseguire gli obiettivi predefiniti. La definizione di obiettivi chiari è fondamentale quando si tratta di monitorare con efficacia la misura ed eseguire valutazioni sui suoi effetti. Tuttavia, non va dimenticato che la misura presenta anche vari effetti collaterali, di cui occorre tenere conto ma che non rientrano necessariamente fra gli obiettivi.

Fase 3. Definizione della portata

- *In linea con il contesto e gli obiettivi del progetto, precisare gli utenti e le categorie di lavoratori target, oltre che la portata dei servizi*

In base al dato contesto, potrebbe essere opportuno per le autorità nazionali puntare ad alcune specifiche tipologie di lavoratori/utenti e in tal senso potrebbero essere utili alcuni strumenti mirati. Ad esempio, laddove la misura miri a promuovere l'occupazione all'interno di determinati gruppi target (ad es. i disoccupati di lunga durata), i decisori politici potrebbero garantire eventuali deduzioni fiscali (per i datori di lavoro e gli utenti) solo nel caso in cui siano soddisfatti determinati criteri (ad es., per l'assunzione di persone disoccupate da più di X mesi). Allo stesso modo, a seconda degli obiettivi selezionati, saranno favorite alcune tipologie di servizi, mentre altre verranno escluse.

Fase 4. Progettazione della politica

- *Esaminare più misure per garantire che la politica, una volta introdotta, sappia favorire sia la domanda sia l'offerta facendole corrispondere*

Sostenere solo la domanda potrebbe non essere sufficiente nei casi in cui i decisori politici ritengano che il settore formale dei SPF esistente non sia maturo/professionalizzato a sufficienza. Come illustrato nella Parte 5, le politiche attuate nei paesi oggetto di esame spesso ricomprendono varie misure distinte, che sostengono sia la domanda sia l'offerta di attività SPF.

Ma non basta: occorre anche che domanda e offerta si incontrino. Quando ciò non avviene (ad es. a causa di una difficile accessibilità ai fornitori di servizi o a procedure amministrative onerose), i decisori politici potrebbero valutare, fra le altre cose, di digitalizzare il sistema o introdurre voucher per favorire l'incontro fra le due parti. È inoltre importante ricordare che l'esistenza di intermediari nel sistema riduce il carico amministrativo per gli utenti, ma anche, per alcuni, la percezione delle difficoltà legate all'assumere un dipendente che svolga attività domestiche.

- *Garantire che il prezzo delle attività formali sia competitivo rispetto al mercato sommerso, garantire equità di accesso e assicurare la sostenibilità a lungo termine della politica*

Nel fissare i prezzi (o nell'introdurre una riduzione indiretta dei prezzi attraverso sussidi, ecc.) occorre tenere conto di due aspetti cruciali.

- ▶ Innanzitutto, il prezzo delle attività formali deve essere sufficientemente competitivo rispetto a quello del mercato sommerso. Più precisamente, i servizi formali devono essere relativamente più allettanti di quelli non dichiarati. Ciò dovrà avvenire attraverso prezzi abbastanza competitivi (che, nel lungo termine, dovrebbero superare il prezzo dei servizi non dichiarati, per garantire la sostenibilità della misura), una qualità competitiva e migliore dei servizi e un sistema sufficientemente semplice (carico amministrativo limitato, e così via).
- ▶ È importante tenere conto del fatto che la sovvenzione sul prezzo/sull'offerta deve consentire la sostenibilità della misura nel tempo in termini di finanziamento pubblico. Nello specifico, i redditi dello Stato (derivanti dalla misura, inclusi gli effetti di ritorno) devono compensare i costi sostenuti per l'attuazione della misura.

Quando invece l'operazione implica una riduzione dei prezzi dei SPF, i decisori politici dovranno prestare particolare attenzione alla sua equità. La misura dovrà infatti agevolare le persone con i redditi più bassi, che potrebbero anche desiderare più ore di lavoro e/o di trascorrere più tempo in famiglia oppure sostegno per l'educazione dei figli, ecc. Ecco perché, in questi casi, un'unica deduzione fiscale potrebbe non essere sufficiente a raggiungere queste fasce. Per garantire l'equità, i decisori politici dovranno affiancare alla deduzione altre misure, oppure valutare opzioni di credito fiscale.

- *Promuovere la professionalizzazione e l'attrattività degli incarichi nel settore, migliorando le condizioni di lavoro e di impiego*

La professionalizzazione del sistema è fondamentale per il suo sviluppo a lungo termine. I lavoratori SPF devono ricevere la formazione e gli altri strumenti occorrenti per acquisire le competenze necessarie a fornire servizi di buona qualità.

In generale, garantire l'attrattività del settore è fondamentale per il suo sviluppo ed è pertanto essenziale promuovere condizioni di lavoro e impiego tali da evitare possibili carenze dell'offerta.

- *Valutare una triangolazione del sistema per favorire la professionalizzazione*

Rispetto a un sistema ad assunzione diretta (fra utenti e lavoratori), la creazione di agenzie/società di servizi può favorire l'incontro fra domanda e offerta, la professionalizzazione e il miglioramento delle condizioni di lavoro. Di fatto, se il sistema si triangola, la relazione di lavoro potrebbe diventare più formale e paragonabile ad altre forme di impiego, garantendo quindi accesso alla previdenza sociale, un più facile accesso alla formazione, ecc. Inoltre, un simile assetto può ridurre i rischi di un'eventuale frammentazione del lavoro (in cui, ad esempio, alcuni lavoratori presterebbero servizi solo per poche ore) che potrebbe sorgere nel caso di assunzioni dirette. Tuttavia, questo assetto triangolare potrebbe comportare costi superiori per lo Stato, che dovranno essere compensati migliorando l'equilibrio fra offerta e domanda (ad esempio riducendo il carico amministrativo per gli utenti).

Fase 5. Finanziamento della politica

- *Progettare strumenti in linea con il budget disponibile*

Per valutare l'implementazione di misure SPF è importante avere un quadro chiaro del bilancio totale della misura e per farlo i decisori politici dovranno tenere a mente che il sostegno alla domanda potrebbe essere più oneroso, specie quando la domanda riceve sovvenzioni dirette. In questi casi, è inoltre importante essere consapevoli del fatto che il costo diretto di una deduzione fiscale è inferiore al costo diretto di una sovvenzione. Tuttavia, è bene non dimenticare che l'introduzione di una politica SPF genera anche effetti di ritorno, e pertanto utili sugli investimenti.

- *Considerare tutte le fonti di finanziamento per attenuare la spesa di bilancio: il co-finanziamento*

Si dovrebbero prendere in considerazione vari tipi di cofinanziamento.

- ▶ Società private. L'inclusione di enti privati nel sistema potrebbe contribuire a ridurre i costi operativi. Come accennato, i SPF migliorano l'equilibrio fra vita e lavoro e potrebbero portare a un aumento delle ore lavorate e alla produttività dei lavoratori. In tal senso, le basi logiche per la partecipazione del settore privato nel finanziamento del sistema esistono.
- ▶ Altri ministeri nazionali. Dato che le misure SPF hanno ampi effetti positivi (occupazione, ecc.) che potrebbero avere conseguenze vantaggiose per altri ministeri, questi ultimi potrebbero essere disposti a investire nella progettazione e nell'introduzione della misura.
- ▶ Fondi UE (in particolare, il FSE).

Fase 6. Promozione

- *Promuovere ampiamente la misura introdotta*

Parallelamente alla comunicazione sul mercato sommerso e i suoi pericoli, dovrà essere attuata una comunicazione efficiente del sistema SPF, per garantire la risposta sia della domanda sia dell'offerta.

- *Contrastare l'accettazione sociale dell'economia sommersa*

Come accennato, il prezzo delle attività formali non deve essere troppo superiore a quello del mercato sommerso. Un altro modo per contrastare il mercato non dichiarato è comunicare (con campagne mirate a creare consapevolezza) che è illegale assumere personale non dichiarato e quali sono i rischi sociali che ciò può comportare. La comunicazione sui diritti e i doveri dei lavoratori domestici e degli utenti dei servizi è altrettanto cruciale.

Fase 7. Monitoraggio

- *Fin dalle primissime fasi, introdurre un sistema di valutazione e monitoraggio dell'efficienza (in termini di costi) delle misure*

Come descritto nella Parte 3, la valutazione e il monitoraggio della misura sono fondamentali per stabilire qual è la migliore politica nel lungo termine. In particolare, occorre valutare se gli obiettivi sono stati effettivamente raggiunti, e con quali conseguenze. I decisori politici dovrebbero pertanto individuare direttamente le fasi necessarie per monitorare e valutare le misure intraprese. Qui sotto, sono riportati gli aspetti che dovranno essere oggetto di analisi:

- ▶ dati da raccogliere e quali enti sono responsabili della raccolta dei dati;
- ▶ tutti gli effetti di ritorno per ottenere un quadro chiaro dei costi netti della misura.

- *Tenere conto di tutti gli effetti di ritorno della nuova politica nella comunicazione e nella sua valutazione*

Le autorità pubbliche dovrebbero avere una visione chiara di tutti gli effetti di ritorno positivi e degli altri aspetti, per crearsi un quadro compiuto dei costi totali della misura (non focalizzandosi solo sul suo costo lordo). Pertanto, occorrerà prendere in considerazione i vari effetti di ritorno. Inoltre, dato che la misura ha diversi effetti più ampi e generalizzati (occupazione e così via), il dipartimento/ministero che investe e quello che usufruisce dei benefici potrebbero essere differenti. Pertanto, è estremamente importante che tali benefici siano ben chiari e che ogni dipartimento ne sia a conoscenza.

Appendice 1 - Glossario

Accreditamento: nell'ambito di questo progetto, il termine accreditamento si riferisce alla licenza concessa dall'autorità pubblica per permettere a determinate entità (società private, ecc.) di erogare SPF.

Assistenza a lungo termine (ALT): secondo la definizione dell'OCSE, l'assistenza lungo termine comprende una serie di servizi destinati alle persone non indipendenti, per assisterle nello svolgimento delle attività di base della vita quotidiana per un periodo di tempo prolungato. Tali attività includono lavarsi, vestirsi, mangiare, andare a letto e alzarsi dal letto, sedersi e alzarsi, muoversi e andare in bagno. Questi bisogni di lungo termine dipendono da condizioni croniche di lunga durata che conducono alla disabilità fisica o mentale.

Benefici in natura: un sostegno sotto forma di fornitura diretta di servizi, che consente agli utenti di usufruire dei servizi a costo zero.

Carenze del mercato del lavoro: Secondo la definizione di Barnow et al. (2013) indica "il disequilibrio sostenuto dal mercato fra l'offerta e la domanda, in cui la quantità di lavoratori richiesti supera l'offerta disponibile e disposta a lavorare a una determinata retribuzione e a determinate condizioni di lavoro, in un determinato luogo e momento".

Contenuto di importazione di un bene/servizio: la percentuale di contenuto importato sul totale della produzione di un bene o di un servizio.

Contenuto occupazionale: la percentuale di manodopera sul totale per la produzione di un bene o la fornitura di un servizio.

Disoccupazione di lunga durata: questa definizione si riferisce al numero delle persone non occupate e che hanno cercato attivamente un impiego per almeno un anno.

Effetti di ritorno: gli effetti generati da una misura in termini di 1) introiti aggiuntivi liquidi al bilancio pubblico o di previdenza sociale e 2) riduzione della spesa (risparmi sui costi).

Effetti inerziali: nell'ambito di questo progetto, il termine si riferisce agli effetti di ricaduta sui servizi di assistenza o agli effetti di sostituzione. Essi si presentano quando alcuni beneficiari di una particolare misura (ad es. di deduzione fiscale) avrebbero acquistato comunque i servizi alla persona e alla famiglia (anche se non avessero beneficiato della misura stessa).

Equilibrio vita-lavoro (EVL): Secondo la definizione Eurofound, il termine descrive uno stato di equilibrio soddisfacente fra la vita lavorativa e quella personale di un individuo. Tale equilibrio si ottiene quando è accettato e rispettato come norma il diritto della persona a una vita soddisfacente all'interno e all'esterno del lavoro retribuito, a reciproco vantaggio dell'individuo, dell'impresa e della società.

Equità della misura: nell'ambito di questo progetto, l'equità di una misura corrisponde alla misurazione dell'impatto relativo (positivo) che tale misura potrebbe avere su persone di vario reddito. In particolare, sarà opportuno prestare speciale attenzione sul fatto che una misura pensata per favorire l'accesso ai SPF realizzi efficacemente il suo obiettivo all'interno delle fasce di popolazione di reddito più basso.

Equivalente a tempo pieno: come indicato dall'Eurostat, l'equivalente a tempo pieno è un'unità di misurazione che rende le persone occupate "comparabili", anche se svolgono un numero di ore settimanale non a tempo pieno. L'unità si ottiene comparando il numero medio di ore lavorate dal lavoratore al numero medio delle ore di un lavoratore a tempo pieno, senza favorire le persone con redditi più elevati.

Esternalità positive: gli effetti positivi sui terzi che non sono presi in considerazione dalla singola persona quando produce o consuma un bene o un servizio.

Flessibilità dei prezzi: una misurazione del rapporto fra la variazione della quantità di un particolare bene o servizio richiesta e la variazione del suo prezzo. Più la flessibilità dei prezzi è elevata, più la variazione della quantità richiesta conseguente una variazione del prezzo aumenta.

Inclusione sociale: come specificato dalla Commissione europea, l'inclusione sociale è "un processo che garantisce che le persone a rischio di povertà ed esclusione sociale acquisiscano le opportunità e le risorse necessarie per partecipare appieno alla vita economica, sociale e culturale e per godere di uno standard di vita e benessere considerato normale nella società in cui vivono. Garantisce loro una maggiore partecipazione al processo decisionale che riguarda le loro vite e un maggiore accesso ai loro diritti fondamentali".

Insegnamento e assistenza nella prima infanzia (IAPD): erogazione di educazione primaria all'infanzia inserita all'interno di un quadro normativo nazionale, ovvero che ha l'obbligo di conformarsi a una serie di regolamenti, standard minimi e/o di sottoporsi a procedure di accreditamento.

Lavoro sommerso/non dichiarato: a livello europeo, per lavoro sommerso o non dichiarato si intende qualunque attività non retribuita legale per sua natura ma non dichiarata alle autorità pubbliche, tenuto conto delle differenze dei sistemi normativi degli Stati membri".

Manutenzione: la manutenzione è uno dei servizi appartenenti ai birilli e comprende l'assistenza amministrativa e tecnologica fornita alle famiglie.

Occupazione indiretta: i posti di lavoro creati nell'ambito della gestione delle imprese e dell'orientamento dei lavoratori SPF. Nell'occupazione indiretta rientrano anche i potenziali posti di lavoro creati nel settore pubblico per organizzare e gestire il sistema e così via. In generale, la creazione di nuovi posti di lavoro nell'amministrazione non figura fra gli obiettivi delle misure a favore dei SPF, ma rappresenta comunque un'importante conseguenza occupazionale di ritorno.

Partecipazione della forza lavoro: come stabilito dalla Banca mondiale, il tasso di partecipazione della forza lavoro corrisponde alla quota di popolazione di età pari o superiore ai 15 anni economicamente attiva, ovvero tutte le persone che forniscono manodopera per la produzione di beni e servizi in un determinato lasso di tempo.

Percentuale di famiglie biattive: il numero di famiglie in cui sono occupati o stanno cercando lavoro entrambi i genitori, diviso per il numero totale delle famiglie.

Percentuale delle famiglie monogenitoriali: il numero delle famiglie con bambini di età inferiore ai diciott'anni gestite da un unico genitore, diviso per il numero totale delle famiglie.

Professionalizzazione: nell'ambito di questo progetto, il concetto di professionalizzazione corrisponde a una serie di sviluppi possibili. Innanzitutto potrebbe riferirsi a una formazione mirata iniziale e percorsi di formazione continua. Inoltre, la professionalizzazione favorisce la strutturazione del settore, dà maggiore valore alla professione e riconoscimento ai lavoratori, e al tempo stesso rende più ovvio agli utenti il vantaggio di acquistare i servizi dal mercato formale. Infine, consiste nel facilitare l'incontro fra la domanda e l'offerta di SPF.

Quantità socialmente ottimale: la quantità socialmente ottimale corrisponde alla domanda che sarebbe ottimale, tenendo conto di tutte le esternalità positive dei SPF.

Servizi alla persona e alla famiglia (SPF): secondo quanto affermato dalla Commissione europea, la definizione di "servizi per la persona e la famiglia" (SPF) comprende una vasta gamma di attività che contribuiscono al benessere a domicilio delle famiglie e delle persone: assistenza ai bambini (AB), assistenza a lungo termine (ALT) per gli anziani e per i disabili, pulizia, sostegno scolastico, riparazioni domestiche, giardinaggio, sostegno informatico, ecc.

Silver economy: questa definizione descrive le opportunità economiche derivanti dalla spesa pubblica e privata in relazione all'invecchiamento della popolazione e ai bisogni delle persone over 50.

Sistema di liquidazione diretta: un tipo di sostegno agli utenti pensato per ridurre i prezzi ed erogato in anticipo o al momento dell'acquisto.

Standard: nell'ambito di questo studio, per standard si intendono i requisiti (in termini di qualità/sicurezza dei servizi e così via) che devono essere osservati dagli enti fornitori di SPF.



Guida all'introduzione e al monitoraggio delle politiche a favore dei servizi alla persona e alla famiglia

Tasso di attività: il tasso di attività si calcola dividendo la popolazione attiva (occupati e disoccupati) per la popolazione in età da lavoro.

Tasso di dipendenza: un'indicazione del numero delle persone non indipendenti (di età compresa fra 0 e 14 anni e di età superiore ai 65 anni) all'interno della popolazione totale (di età compresa fra i 15 e i 64 anni).

Tasso di disoccupazione: la percentuale della forza lavoro totale disoccupata, ma attivamente alla ricerca di un lavoro e disposta a lavorare.

Appendice 2 - Bibliografia

2014/15:SkU7: *Förbättringar av husavdragets fakturamodell*. Available at: <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201415/SkU7/>

4Children (2014), *Making Britain Great for Children and Families: The Childcare Guarantee*.

Adjerad, S (2003), *Dynamisme du secteur des emplois familiaux en 2002*, DARES.

AK Europa (2013), *Economic and Fiscal Effects of Improving Childcare in Austria*.

Albarracn D. (2002), *Spain: Domestic work examined*, Eurofound, EIRO.

Alberola E, Gilles L., Tith E. (2011), « *Les services à la personne : un levier d'insertion pour les publics éloignés de l'emploi ?* », Cahier de recherche du CREDOC, n°C288.

Almega (2009), *RUT, ROT, RIT – nya jobb och företag i lågkonjunkturen*.

Almega (2012), *Vänsterns argument mot Rut håller inte*. Aftonbladet 12-05-2012: Available at: <http://www.aftonbladet.se/debatt/article15881378.ab>

ANACT (Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail), *Services à la personne : évolutions, organisation et conditions de travail*.

Andersson M. (2014), *The welfare sector, an arena for power and resistance: Studies of healthcare and home care services* (in Swedish).

Andersson, K. (2010), *Freedom of choice and diversity – a dilemma for home care services*, Stockholm University.

Angermann A., Eichhorst W. (2013), *Who Cares for You at Home? Personal and Household Services in Europe*, IZA.

ANSP, Rapport annuel 2011 et années précédentes

ANSP (2011), *Observatoire de l'emploi et de l'activité dans les services à la personne, 2008-2011 pays européens*.

ANSP (2012), *Baromètres 2010 et 2011 de la qualité de l'emploi et de la professionnalisation des emplois de services à la personne*.

Arksey H. and Kemp P. (2008), *Dimension of choice: a narrative review of each care schemes*, Working paper No. DHP 2230, University of York, Social Policy Research Unit.

Aronsson, Astvik, Wanja Gustafsson (2010), *Klas Working terms, recovering and health – a study of pre-school, home care services and social services* (in Swedish).

Asociación Española de Servicios a la Persona (2010), *Los servicios a la persona en España*.

Balzani B. (2010), *Les services à la personne*, La Documentation Française.

Ben-Galim D. (2014), *No more baby steps: A strategy for revolutionising childcare*, IPPR.

Ben Galim D., Thompson S. (2014a), *Childmind the gap: Reforming childcare to support mothers into work*, IPPR.

Bijleveld L., Cremers E. (2010), *Een baan als alle andere?!*, Leiden.

BIPE (2009), *Etude prospective sur les services susceptibles d'émerger dans le secteur des services à la personne*.

- BIPE (2012), *Exploration des perceptions et des consommations des services à la personne et bilan prospectif*, Tableau de bord statistique du secteur et portraits d'acteurs.
- Boye K. (2008), *Happy hour? Studies on well-being and time spent on paid and unpaid work*, Stockholm University.
- Boye, Nermo (2014), *Profitable work – the allocation of family responsibility and its consequences* (in Swedish), Magnus.
- Brewer M., Cattan S., Crawford C., Rabe B. (2014), *The impact of free, universal pre-school education on maternal labour supply*, Institute for Fiscal Studies.
- Bruant-Bisson, A., de Reboul, J.-B. et Aube-Martin, P. (2010), *Mission relative aux questions de tarification et de solvabilisation des services d'aide à domicile en direction de publics fragiles*, IGAS.
- Bryson C., Brewer M., Sibieta L., Butt S. (2012), *The role of informal childcare: a synthesis and critical review of the evidence*, ISER.
- Butler E. (2014), *Will more government spending on childcare really help?* (Blog), Adam Smith Institute.
- Campbell-Barr V., Garnham A. (2010), *Childcare: a review of what parents want*.
- Cancedda A. (2001), *Employment in household services*, Eurofound.
- Carbonnier C. (2009), « *Réduction et crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, conséquences incitatives et redistributives* », *Economie et Statistiques*, vol 427, pp. 67-100.
- Carers UK (2013), *The case for care leave: Families, work and the ageing population*.
- Carers UK (2014), *Caring and Family Finances Inquiry: UK report*.
- CEDEFOP (2012), *L'enjeu des compétences en Europe*.
- Censis (2014), *L'impatto economico, occupazionale e sulla finanza pubblica del voucher universale per i servizi alla persona e alla famiglia*.
- Centre d'analyse stratégique (2012), *Les secteurs de la nouvelle croissance: une projection à l'horizon 2030*.
- CEPS (2014), *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, report prepared for the European Commission.
- Christiansen, Vidar (2010), *Investigation regarding reduced VAT on certain services with emphasis on socioeconomical interests* (in Swedish).
- CNIS (2012), *Rapport du groupe de travail interinstitutionnel sur la connaissance statistique des emplois dans les services à la personne*.
- Colectivo Ioé (2008), *Trabajo sumergido, precariedad e inmigración en Catalunya. Una primera aproximación*.
- Colombo, F. et al. (2011), *Help wanted ? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.
- Conseil Economique, Social et Environnemental (2008), *Le développement des services à la personne - Avis de suite*.
- Cooke G., Henahan K. (2012), *Double Dutch: The case against deregulation and demand-led funding in childcare*, IPPR.

Cour des Comptes (2010), *La politique en faveur des services à la personne.*

Cour des Comptes (2013), *La situation et les perspectives financières des départements.*

Cour des Comptes (2014), *Le développement des SAP et le maintien à domicile des personnes âgées et en perte d'autonomie.*

Dagens Nyheter (2011), *Rot höjer priset på hantverkstjänster*, 30-09-2011, Available at: <http://www.dn.se/ekonomi/rot-hojer-priset-pa-hantverkstjanster/>

DARES (2007), *Les SAP en 2005 : une poussée des entreprises privées.*

DARES (2010), *Les SAP : une croissance vive en 2007, atténuée en 2008.*

DARES (2010a), *SAP : modalités de recours et profil des usagers en 2008.*

DARES (2011), *L'évolution des métiers en France depuis vingt-cinq ans.*

DARES (2012), *Les métiers en 2020 : progression et féminisation des emplois les plus qualifiés ; dynamisme des métiers d'aide et de soins aux personnes.*

DARES (2012a), *Les SAP en 2010 : stabilité de l'activité globale, après le ralentissement de 2008 -2009.*

DARES (2013), *Les SAP en 2011 : une baisse globale de l'activité et de l'emploi.*

DARES (2014), *Les SAP en 2012 : baisse de l'activité sauf dans les entreprises prestataires.*

DARES (2014a), *Les SAP, qui y recourt et à quel coût ?.*

Debonneuil M. (2008), *Les services à la personne : bilan et perspectives.*

Defourny J., Henry A., Nassaut S. and Nyssens M. (2010), *Does the mission of providers matter on a quasi-market ? The case of Belgian service voucher scheme*, *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 81 no 4.

Degrave F., Nyssens M. (2012), *Care regimes on the move. Comparing home care for dependent older people in Belgium, England, Germany, Italy*, Report for MiRe – DREES, French Ministry of Health.

DGCIS (2011), *Etude sur les services à la personne dans sept pays européens*, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Available at: <http://archives.entreprises.gouv.fr/2012/www.pme.gouv.fr/essentiel/etudesstat/pdf/services-a-la-personne-comparatif-europe.pdf>

Dienstverlening aan huis: wie betaalt de rekening? Advies commissie Dienstverlening aan huis, 2014.

EFSI (2013), *Public interventions' earn-back effects and the economic rationale of supporting the formal supply of PHS.*

Ek, Å. (2014), *Rot- och rut-avdrag bidrar till ökade klassklyftor. Nerikes Allehanda*, 31 August 2014. Available at: <http://na.se/asikt/debatt/1.2614147-rot-och-rut-avdrag-bidrar-till-okade-klasklyftor>

Eriksson, Hansson, Isaksson (2012), *Multilingual home care services - A study of the need for multilingual home care services* (in Swedish).

European Commission (1993), *White paper "Growth, competitiveness, employment: the challenges and ways forward the 21st century"*, COM93 (700), December 1993.

European Commission (1996), European seminar on subsidies for consumption and service vouchers, 15 May 1996, Brussels.

European Commission (2007), *Undeclared work in the European Union*, Report, Special Eurobarometer 284.

European Commission (2009), *Rapport du groupe d'expert ad hoc sur la transition des soins en institution aux soins de proximité*, Direction générale de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'égalité des chances.

European Commission (2011a), *Demography report 2010 – Older, more numerous and diverse Europeans*, Luxembourg, Publication Office of the European Union.

European Commission (2011b), *Note on Personal Services*, DG Employment, Social Affairs and Social Inclusion, December 2011.

European Commission (2012), *Commission staff working document on exploiting the employment potential of PHS*, SWD (2012) 95 final, April 2012.

European Commission (2012a), *Towards a job rich recovery*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, COM(2012)173 final.

European Commission (2013), Commission recommendation of 20 February 2013, *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, 2013/112/EU.

European Commission (2013a), *Undeclared work in the European Union*, Special Eurobarometer 402.

European Commission (2014), *Study on the effective use of early childhood education and care (ECEC) in preventing early school leaving (ESL)*.

European Commission (2015), *EEPO Thematic review on personal and household services*, Synthesis written by Nicolas Farvaque, Orseu.

European Parliament (2013), *Impact of the economic crisis on gender equality and women's rights*, European Parliament resolution of 12 March 2013 on the impact of the economic crisis on gender equality and women's rights (2012/2301(INI)).

Eurofound (2006), *Employment in social care in Europe*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Eurofound (2012), *European Quality of Life Survey – 2011-2012*, EQLS data files.

Eurofound (2012a), *Quality of life in Europe: impacts of the crisis*, 3rd European Quality Life Survey, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Eurofound (2015), *Working and caring: Reconciliation measures in times of demographic change*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Evertsson M. (2004), *Facets of Gender: Analyses of the Family and the Labour Market*, Thesis, University of Stockholm.

Expressen (2012), *Debatt: Rutavdrag gör oss friskare*, 08-19-2012, Available at: <http://www.expressen.se/gt/ledare/debatt-rutavdrag-gor-oss-friskare/>

Family and Childcare Trust (2014), *Where next for childcare? Learning from the last ten years of childcare policy*.

FEPPEM (2008), *Evaluations et préconisations*.

FEPPEM (2013), *Rapport de la branche*.

FEPPEM (2014), *9^e baromètre de l'Observatoire Fepem*.

Federgon (2010), *Complementary impact analysis of earn-back effects of the service vouchers system in Belgium*.

Flipo A., Fougère D., Olier L. (2004), *Is the household demand for in-home services sensitive to tax reductions? The French case*, IZA discussion papers.

FNV (Federatie Nederlandse Vakbeweging) (2012), *Hoe Nederland hopeloos achterloopt als het gaat om de rechten van huishoudelijk werkers*.

FNV (2013), *Rechtspositie huishoudelijk werkers*.

FNV (2014), *Alfahulp en huishoudelijke hulp*.

FNV (2014a), *Stappenplan voor een betere rechtspositie van huishoudelijk werk*.

Företagarna (2010), *Två år med ROT och RUT*. August 2010. Available at: <http://www.foretagarna.se/contentassets/1a416ff280514e5fbbe8a80047000a6c/tva-ar-med-rot-och-rutuppdaterad.pdf>

Företagarna (2011), *ROT-avdraget skapar fler vita job - En studie kring inställningen till ROT-avdraget hos 2 447 företag inom byggbranschen*, December 2011. Available at: <http://www.foretagarna.se/contentassets/26f9c9bfed0b4b6282ec39958fb9c549/rot-avdraget-skapar-fler-vita-jobb.pdf>

Försäkringskassan (Swedish Social Insurance Agency) (2013), *Child-care allowance - An overview of the systems in the Nordic countries and a conclusion of the research of its effects* (in Swedish).

Forzati M., Mattssons C. (2014), *Effects of digital services for elderly care: an economical study* (in Swedish).

Fouquet A., Laroque M., Puydebois C. (2009), *La gestion de l'allocation personnalisée d'autonomie. Synthèse des contrôles de la mise en oeuvre de l'APA réalisés dans plusieurs départements*, IGAS.

Gallouj C. (2008), *L'économie des services à la personne*, Paris, Wolters Kluwer.

Gavanas, A. (2010), *Who cleans the welfare state – Migration, informalization, social exclusion and domestic services in Stockholm?*, Institute For Futures Studies: Research Report. Available at: <http://www.iffs.se/wp-content/uploads/2011/06/who-cleans-the-welfare-state.pdf>

Gavanas, Anna (2013), *Elderly Care Puzzles in Stockholm - Strategies on formal and informal markets*, Nordic Journal of Migration Research, 2011 3:2. <http://www.degruyter.com/view/j/njmr.2013.3.issue-2/v10202-012-0016-6/v10202-012-0016-6.xml>

Gavanas A. & Darin Mattsson A. (2011), *Bland Rolexklockor och smutsiga trosor – Om skattereduktioner och segmentering på den svenska hushållstjänstemarknaden*, Arbetsrapport/Institutet för Framtidsstudier.

Gavanas A., Calleman C. (2013), *Clean homes through dirty conditions?* (in Swedish).

Gingerbread (2012), *The only way is up? The employment aspirations of single parents*.

Grauberg J. (2014), *Early years: valuable ends and effective means*, Centre Forum.

Guerin B. (2013), *Breaking the cycle of disadvantage, Early childhood interventions and progression to higher education in Europe*, RAND Europe for the European Platform for Investing in Children (EPIC).

Halldén, K. & Stenberg, A. (2014) *Rengöring, Underhåll och Tvätt: Betydelsen av RUT-avdrag för kvinnors arbetsmarknadsutbud in Boye, Katarina & Neremo, Magnus (ed.) SOU 2014:28 Lönsamt arbete – familjeansvarets fördelning och konsekvenser*.

Hanspers, Kajsa, Hensvik (2011), *Competition and employment – an empirical study of five markets* (in Swedish).

Hein C., Cassirer N. (2010), *Workplace Solutions for Childcare*, ILO.

Henrekson, M (1997), *Higher employment through expanding competition*.

HM Government & Carers' UK (2013), *Supporting Working Carers: The Benefits to Families, Business and the Economy*.

Iacovou M. and Skew A. (2010), *Household structure in the EU*, in Atkinson, Marlier (dir), *Income and living conditions in Europe*, European Commission

IDEA Consult (2005-2013), *Evaluations of the Service Voucher System*, executed by IDEA Consult for the Belgian Federal Public Service Employment, Labour and Social Dialogue.

IFOP (2012), *Recours aux services aux particuliers : quel impact des mesures fiscales pour les Français ?*.

INSEE (2012), *Le travail domestique : 60 milliards d'heures en 2010*.

IPPR (2013), *The sandwich generation: Older women balancing work and care*, 2013

Italia Lavoro, CiccioMessere R., Ponzellini A-M. (2014), *Le prospettive di sviluppo dei white jobs in Italia. Servizi sanitari, sociali e alla persona: i settori con il potenziale di occupazione più elevato*.

ILO (2011), *Domestic Workers Convention (No. 189), Convention concerning decent work for domestic workers*.

IWAK (2012), *Creating Formal Employment Relationships in the Domestic Services Sector: Successful Strategies? Insights from the Project "Labour Market Measures for Reducing Illegal Employment in Private Households of the Elderly"*, with the support of the European Commission, DG EMPL.

IW Study: Institute for German Economic Research (2011), *Action areas for policies to secure skilled labor*, Cologne.

Joseph-Jeanneney B., Laloue F., Leconte T., Haddouche N., O'Mahony P. (2011), *Evaluation de la prestation de compensation du handicap (PCH)*, IGAS.

Kahlenberg C., Spermann A. (2012), *How could Germany escape the demographic trap?* IZA Policy papers.

Kergueris J. (2010), *Services à la personne : bilan et prospective, Rapport d'information au nom de la délégation sénatoriale à la prospective*, n°589.

Konings J. (2010), *Childcare vouchers: who benefits ?, an assessment of evidence from the family resources survey*, Social Market Foundation.

Konjunkturinstitutet (the National Institute of Economic Research) (2011), *Konjunkturläget december 2011: Långsiktiga effekter på arbetsmarknaden av ekonomisk-politiska reformer*. Available at: http://www.konj.se/download/18.3f0adc2c1344ec370d38000906/KLDec2011_Langsiktiga+effekter+pa+arbetsmarknade+n+av+ekonomisk-politiska+reformer.pdf

Kvist E. (2012), *Changing social organizations of care: a comparison of European policy reforms encouraging paid domestic work*, *Eur J Ageing*, 9:111–117.

Lebrun JF. (2015), *Public-Private partnerships to develop personal and household services*, 23rd European Social Network Conference, Lisbon.

León M. (2010), *"Migration and Care Work in Spain: the domestic sector revisited"*, *Social Policy and Society*, Volume 9, No. 3.

London Assembly Health and Public Services Committee (2012), *Tackling childcare affordability in London*.

Marquier R., Nahon S., (coord.) (2012), *Les conditions de travail des aides à domicile*, Dossier Solidarité Santé n°30.

McKinsey Global Institute (2015), *The power of parity: how advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth*, September 2015.

Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement (2006), *Plan de développement des services à la personne*, Direction générale de l'action sociale, Paris, 19 janvier 2006.

Ministere del lavoro e delle politiche sociali (2013), *Development of a forecast model on the need for personal assistance*.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Centraal Planbureau (CPB) (2014), *Plausibiliteitstoets beleidsvarianten Commissie Dienstverlening aan huis*, Uitgevoerd op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Morel, N. and Carbonnier C. eds. (2015), *The political Economy of Household Services in Europe*, Palgrave Macmillan.

Mulheim I., Shorthouse R. (2011), *The parent trap, illustrating the growing cost of childcare*, Social Market Foundation.

Nilola, K., Valtakari, M. (2006), *Kotitalousvähennys*.

Nyberg, A. (2013) *RUT-avdraget – subventionering av vit sysselsättning eller av höginkomsttagares fritid?* Fronesis Vol. 42-43.

Öberg A. (2005), *Socioeconomic effects of tax reliefs for PHS* (in Swedish).

Official Report of the Swedish Government (2011), *Reduced taxation for the restaurant and catering sector* (in Swedish).

Ohlsson, H. (1997), *Reformed taxation of Personal and Household Services* (in Swedish).

ONE Observatorio Navarro De Empleo (SNE) (2009), *Servicios domésticos y servicios personales en el hogar*.

Orseu (2013), *Developing personal and household services in the EU A focus on housework activities*, Report for the DG Employment, Social Affairs and Social Inclusion.

Panteia (2014), *De markt voor dienstverlening aan huis, onderzoek naar vraag – en aanbodzijde*.

Pauwels, F., Ramioul, M. and Van Peteghem, J. (2011), *Formalising domestic cleaning work: The Belgian service voucher system*, Walqing social partnership series 2011.21.

Peeters, A. and Gevers, A. (2006), *The service voucher in Belgium: Discussion paper*, Peer Review, 26–27 October 2006, Brussels, IDEA Consult.

Peterson E. (2007), *The Invisible Carers: Framing Domestic Work(ers) in Gender Equality Policies in Spain*, European Journal of Women's Studies, vol. 14, n°3.

Pinville M., Poletti B. (2014), *Rapport d'information déposé par le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation du développement des services à la personne*.

Platzer E. (2007), *Four essays on dual career families and the domestic division of labour*, Stockholm University.

Poletti B. (2012), « Aide à domicile » - *Mission relative aux difficultés financières de l'aide à domicile et aux modalités de tarification et d'allocation de ressources des services aide à domicile pour publics fragiles.*

Pour la Solidarité & Chèque Déjeuner Group (2012), *Personal Care Services in Europe - European approaches and perspectives on a challenge for the future.*

Pour la Solidarité & IDEA Consult (2013), *European evidence paper on the development of personal and household services and the sector's potential to increase employment in Europe.*

PricewaterhouseCoopers (2010), *Complementary impact analysis of earn-back effects of the service vouchers system in Belgium*, study conducted for Federgon.

PricewaterhouseCoopers (2013), *Nieuwe werkgelegenheid voor laagopgeleiden - De waarde van dienstencheques voor Nederland.*

Prop. 2006/07:94: *Skattelättnader för hushållstjänster*, m.m.

Prop. 2008/09:178: *Skattereduktion för reparationer, underhåll samt om- och tillbyggnad av vissa bostäder*

Raymond, M., Roussile, B., Strohl, H. (2009), *Enquête sur les conditions de la qualité des services d'aide à domicile pour les personnes âgées*, IGAS.

Riksdagens Utredningstjänst, (the Research Service of the Riksdag) (2014), *Rapport från Utredningstjänsten – RUT- och ROT-arbeten.*

Sansoni, A. (2009), *Limits and potential of the use of vouchers for personal services: An evaluation of titres-services in Belgium and the CESU in France*, European Trade Union Institute, Working Paper 2009.06.

Sénat (2014), *L'aide à domicile auprès des publics fragiles : un système à bout de souffle à réformer d'urgence*, Rapport d'information.

SFL-Forum (2011), *L'utilisation des CESU dans l'optimisation du versement de l'APA et de la PCH : quels retours d'expérience des départements ?*

Sjökvist B. (2008), *Tax relives for Personal and Household Services* (in Swedish).

Skatteverket (The Swedish Tax Agency) (2006), *Svartköp och svartjobb i Sverige. Del 1: Undersökningsresultat. Rapport 2006:4.* Available at: http://www.skatteverket.se/download/18.906b37c10bd295ff4880002720/1359706118959/rapport200604_sv.pdf

Skatteverket (2011), *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, Rapport 2011:1. Available at: <https://www.skatteverket.se/download/18.71004e4c133e23bf6db8000109148/1359706121852/rapport201101.pdf>

Skatteverket (2011a), *Om RUT och ROT och VITT och SVART*, Pressrelease: ROT- och RUT-avdraget har skapat vita jobb. Available at: https://www.skatteverket.se/omoss/press/pressmeddelanden/riks/2011/2011/rotochrutavdragetharskapatvitajobb.5.5fc8c94513259a4ba1d8000154.html?hc_location=ufi

Skatteverket (2011b), *Del 2: bilagor: Om RUT och ROT och VITT och SVART*, Available at: https://www.skatteverket.se/download/18.71004e4c133e23bf6db8000109149/1359706121981/rapport201101_bilagor.pdf

Skatteverket (2013), *Skatteverkets information om skattereduktion för husarbete fr.o.m. 2013*, Skatteverkets meddelanden SKV M 2013:04.

Skatteverket (2016), *Rot-och rutbetalningar*, Available at: <http://www.skatteverket.se/omoss/omskatteverket/psidata/beskattning/rotrutbetalningar.4.353fa3f313ec5f91b95bae.html>

Sorensen P. B. (2010), *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*, Report to the expert group on public economics.

- SOU 2011:24., *Sänkt restaurang- och cateringmoms*, Delbetänkande av Utredningen om sänkt moms på vissa tjänster.
- Stancanelli E., Stratton L. (2011), *Her time, his time, or the maid's time: An analysis of the demand for domestic work*, IZA discussion paper series.
- Statistics Sweden (2011) *RUT vanligast efter 85. Välfärd*, 2011:1. Available at: http://scb.se/statistik/publikationer/LE0001_2011K01_TI_00_A05TI1101.pdf
- Stancanelli E. and Stratton L. (2011), *Her time, his time, or the maid's time: An analysis of the demand for domestic work*, IZA, Available at : <http://oldhha.asb.dk/nat/workshop/2011/ls2706.pdf>
- Svensson L. (2008), *Technology, institutions and allocation of time in Swedish households 1920-1990*, IFAU.
- Sverigesradio (2014), *Slopat läxrut slår mot elever med behov av stöd*, 1-20-2014, Available at: <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6015678>
- SVT (2014).se 08-10-2014: 'Centertoppen: "Ta tillbaka det"'. Available at: <http://www.svt.se/nyheter/val2014/centertoppen-ta-tillbaka-det>
- Swan, Blusi (2013), *Home care services – introducing a new customer focused approach* (in Swedish).
- Swedish Enforcement Administration (2011), *On RUT and ROT and white and black* (in Swedish).
- Swedish Parliament's auditors (2001), *Suggestion from the Parliament's auditors on the effects of tax reduction on PHS* (in Swedish).
- Szebehely M., Trydegård (2006), *Care services for elderly and disabled: different terms, different trends?* (in Swedish).
- Szebehely M., Ulmanen P. (2012), *The price of austerity – How middle-aged children are affected by the diminishing elderly care* (in Swedish).
- Tresorería general de la seguridad social (2012), *Informe sobre el balance de la integración de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Sistema Especial para Empleados de Hogar en el Régimen General*.
- Truss E. (2012), *Affordable quality: new approaches to childcare*, Centre Forum.
- Ultra Violet (2014), *Marché du CESU préfinancé 2012-2013*, étude réalisée pour l'APECESU.
- Van Nes P. (2004), *De markt voor persoonlijke dienstverlening*, SEOR.
- Waldegrave H., Lee L. (2013), *Quality childcare: Improving early years childcare*, Policy Exchange.
- Working Families (2014), *Time, health and the family: what working families want*.
- Wyman O. (2012), *Etude d'impact économique de la suppression de la cotisation au forfait pour les particuliers employeurs*.
- Wyman O. (2012a), *Services à la personne : apports aux finances publiques selon le statut des acteurs*.
- Wyman O. (2012b), *Services à la personne : bilan économique et enjeux de croissance*.
- Wyman O. (2013), *Les services à la personne : pourquoi ça ne marche pas mieux ? - Evaluation de 15 ans d'initiatives publiques*.



Guida all'introduzione e al monitoraggio delle politiche a favore dei servizi alla persona e alla famiglia

Zandvliet K., Tanis O. (2013), *Doorrekening varianten huishoudelijk werk, Paritaire Woerkgroep Huishoudelijk Werk.*