

Giuseppe Russo Ivan Lagrosa
Alessandro Stanchi

IL POTENZIALE DEL LAVORO DOMESTICO

Proposte di intervento

prefazione di Alfredo Savia



60°



Centro
di Ricerca e
Documentazione
Luigi Einaudi

1963 - 2023



NUOVA COLLABORAZIONE
ASSOCIAZIONE NAZIONALE DATORI DI LAVORO DOMESTICO



**GUERINI
E ASSOCIATI**

©2023 Guerini e Associati srl
via Comelico, 3 – 20135 Milano
<https://www.guerini.it>
email: info@guerini.it

Publisher Giovanna Gammarota

Prima edizione: novembre 2023

Ristampa: V IV III II I 2023 2024 2025 2026 2027

Copertina di Donatella D'Angelo

Printed in Italy

ISBN 978-88-6250-913-8

Giuseppe Russo Ivan Lagrosa
Alessandro Stanchi

IL POTENZIALE DEL LAVORO DOMESTICO

PROPOSTE DI INTERVENTO

prefazione di
Alfredo Savia



Indice

- 7 Prefazione
di Alfredo Savia
- 13 CAPITOLO 1
IL LAVORO DOMESTICO IN ITALIA
di Ivan Lagrosa
- 13 1.1. La diffusione del lavoro domestico
- 18 1.2. Caratteristiche demografiche
- 19 1.3. I datori di lavoro
- 26 1.4. Paga e orario
- 29 CAPITOLO 2
LAVORO DOMESTICO E OCCUPAZIONE
di Ivan Lagrosa
- 29 2.1. Partecipazione al mercato del lavoro
- 36 2.2. Il ruolo del lavoro domestico
- 45 CAPITOLO 3
IL LAVORO E LA SPESA DI NATURA SOCIALE:
UN QUADRO INTERNAZIONALE
di Alessandro Stanchi

45	3.1. La definizione di lavoro domestico nel contesto internazionale
48	3.2. Dinamiche demografiche internazionali: una sintesi
56	3.3. La spesa sociale nell'area OECD
65	3.4. Il lavoro di carattere sociale nell'area OECD
69	3.5. L'utilizzo dell'assistenza a lungo termine nell'area OECD
73	Riferimenti bibliografici
75	CAPITOLO 4
	UNA PROPOSTA DI INTERVENTO FISCALE
	<i>di Ivan Lagrosa, Alessandro Stanchi e Giuseppe Russo</i>
77	4.1. Genitori, ma a tempo pieno
94	4.2. Un aiuto per conciliare assistenza e lavoro
107	4.3. Il superamento del bonus attraverso lo «zainetto fiscale»
128	4.4. I limiti di una defiscalizzazione generalizzata
149	APPENDICE STATISTICA
150	Il Centro Einaudi
151	Nuova Collaborazione

Prefazione

di Alfredo Savia*

Mettere oggi sotto la lente il lavoro domestico significa porre all'attenzione dei decisori pubblici, e di noi tutti, due pilastri centrali per la nostra democrazia: la *famiglia* e il *fisco*. Nuova Collaborazione, fin dalla sua nascita nel 1969, si è posta il problema. Come associazione di datori del lavoro domestico in Italia, oltre ad avere come obiettivo un contratto collettivo nazionale di settore – poi ottenuto nel 1974 – desiderava che si percepisse come questione civica un corretto rapporto economico con i lavoratori che operano all'interno delle nostre case.

La nostra Costituzione attribuisce alla famiglia diversi riconoscimenti, soprattutto all'articolo 31, dove sostiene che la Repubblica «agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose». Non solo. «Protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù – recita ancora la Carta fondamentale – favorendo gli istituti necessari a tali scopi».

* Presidente nazionale di Nuova Collaborazione.

Ecco: la famiglia ha un ruolo centrale, non può essere sostituita e neppure – potremmo dire – «privatizzata». A maggior ragione adesso, con la piramide demografica rovesciata, la popolazione che invecchia e i sempre più numerosi anziani di cui dobbiamo prenderci cura. Le politiche familiari, in Italia, sono state sovente fanalino di coda, prive di un'ampia visione, limitate alle misure di contrasto alla povertà e senza interventi strutturali. È il problema che ogni anno, puntualmente, si ripropone al momento della discussione sulla legge di bilancio. Ed è un paradosso, oltre che una miopia dei decisori pubblici: perché, alla fine, proprio la famiglia viene considerata un ammortizzatore sociale.

Questo è il motivo per cui, negli ultimi anni, abbiamo deciso di impegnarci in maniera ancora più puntuale a sostegno della famiglia. Partecipando, per esempio, al Patto per un Nuovo Welfare sulla Non Autosufficienza, sottoscritto nel luglio 2021 da un'ampia coalizione sociale, ideata e coordinata da Cristiano Gori. Cercando sempre, nei convegni nazionali che organizziamo annualmente, di coinvolgere il Forum delle associazioni familiari, gli studiosi e le organizzazioni che hanno a cuore il futuro. Sì, perché adoperarsi per la famiglia significa assicurare un impatto positivo sulla nostra società: contribuisce a creare adulti maturi, a garantire la natalità e a prevenire costi socio-sanitari per la collettività.

Purtroppo, ed è un dato storico che va urgentemente invertito, il dibattito sulla famiglia e sulle politiche necessarie per sostenerla, in Italia, si è sempre rivelato fortemente ideologico e polarizzato. È il motivo per cui riteniamo necessario contribuire con ricerche che aiutino, con dati, evidenze e proposte, a individuare nuove rotte. Esiste, peraltro, anche una fondamentale questione di

equità che va introdotta nel ragionamento. Coloro che utilizzano il proprio reddito per investire in attività che generano qualcosa di positivo – un «bene» – che va a incidere sull'interesse generale della società hanno diritto ad agevolazioni in ambito fiscale. Offrire – da parte delle famiglie – un lavoro regolare, retribuito, con quasi un milione di contratti in Italia, la grande parte destinati per l'assistenza di anziani, non è forse un «bene» che va tutelato, riconosciuto, incentivato?

Già. Se ci pensiamo bene, l'etimo di fisco significa «cesto», «tesoro dello Stato». Rimanda all'idea di comunità, di democrazia autentica, al patto per cui ogni cittadino mette a disposizione della società una parte dei suoi redditi affinché vengano destinati a iniziative per il bene comune. Perché ci siano scuole non fatiscenti, perché esistano servizi pubblici efficienti, un'assistenza sanitaria adeguata, sicurezza nelle città, infrastrutture moderne, una mobilità sostenibile. È il motivo per cui Tommaso Padoa-Schioppa, nel 2007, arrivò a dire che le tasse sono una «cosa bellissima». Ne nacque una furiosa polemica, in quanto nel nostro Paese, oltre alla pericolosa tendenza all'evasione e all'economia sommersa, esiste comunque un problema di equità del fisco, che deve essere posta al centro delle riforme di cui si sta ragionando.

E qui la famiglia gioca un ruolo centrale. Perché svolgendo funzioni realmente pubbliche – l'educazione, l'accoglienza e la cura – consente di fatto un risparmio di spesa pubblica. Invece, ora, il costo del lavoro domestico è quasi interamente a carico delle famiglie. Le agevolazioni previste su scala nazionale sono sostanzialmente due e molto esigue. Riguardano, in un primo caso, il datore di lavoro di badante per persona non autosufficiente, che può detrarre dall'imposta lorda il 19% delle spese so-

stenute, per un importo massimo di 2.100 euro all'anno. Con un limite, tuttavia: può usufruire della detrazione se il reddito complessivo è inferiore a 40mila euro. Considerando che il costo annuale di badanti conviventi supera i 18mila euro, si tratta di aiuti ancora troppo esigui. Esiste poi, ed è il secondo caso, la possibilità di dedurre dal reddito le somme versate nell'anno come contributi al lavoratore o alla lavoratrice, fino a un importo massimo di 1.549,37 euro e solo relativamente alla parte a carico del datore di lavoro.

È lo scenario nel quale – come Nuova Collaborazione – abbiamo deciso di affidare ai ricercatori del Centro Einaudi di Torino uno studio che aiuti a situare il lavoro domestico nel contesto italiano e internazionale per poi giungere ad alcune proposte molto concrete. Oggi c'è bisogno come non mai – ci ricorda non a caso proprio l'economista politico Luigi Einaudi – di «conoscere per deliberare». Il settore del lavoro domestico, d'altronde, è tra quelli maggiormente danneggiati da posizioni non dichiarate e dal lavoro irregolare: si stima che una cifra simile a quella dei rapporti registrati all'INPS – quindi quasi un milione – siano irregolari. Una situazione che mette in pericolo sia il lavoratore sia il datore di lavoro, che si trovano privi di garanzie e tutele, circostanza ben più grave perché si tratta spesso dell'ambito di assistenza di anziani o di minori.

La strada del sostegno fiscale – congegnato in maniera sempre più strutturale – favorirebbe l'emersione del «nero», consentendo al tempo stesso alla famiglia di potersi dedicare a lavoro e carriera, delegando la cura della casa, l'assistenza dei propri figli o dei genitori anziani a personale qualificato: colf, baby sitter e badanti. Ciò che viene messo in evidenza in questo studio è improntato al reali-

smo – sappiamo bene come sono conciate le casse dello Stato – ma anche alla necessità di individuare presto strade percorribili e in controtendenza. Siamo in un periodo di grande incertezza, ma che non per questo deve limitarci nel guardare avanti per migliorare la situazione.

Le proposte di intervento, come potrete vedere, vengono accompagnate da opportune simulazioni. Mirano a incentivare in maniera importante – nel caso di cura sia di minori sia di anziani – i servizi di assistenza come strumento per liberare tempo da dedicare al mercato del lavoro all'interno del nucleo familiare. In un contesto di risorse pubbliche limitate, riteniamo opportuno che queste vengano indirizzate verso ambiti di spesa che abbiano esternalità positive per l'intera collettività, e che non si limitino a distribuire risorse a particolari gruppi di interesse. In questo contesto, una più ampia partecipazione al mercato del lavoro rientra tra le sfide chiave di una società in cui l'aspettativa di vita aumenta e la natalità, purtroppo, diminuisce in maniera sempre più sensibile. Il costo dell'intervento, perciò, va valutato alla luce di obiettivi di più ampio respiro rispetto a quelli della semplice assistenza. Tant'è che le percentuali di rimborso specifiche a ogni situazione occupazionale e a ciascuna fascia di ricchezza economica – qualora venissero adottate – potrebbero venire rimodulate secondo diversi interessi di indirizzo politico e in base alle disponibilità di finanza pubblica. In questo contesto diventa così particolarmente appetibile anche il suggerimento articolato di uno «zainetto fiscale» che consenta di avvicinare l'Italia alle formule più efficaci di fiscalità per la famiglia previste in Europa.

C'è poco da girarci attorno. La famiglia e il lavoro domestico costituiscono un crocevia strategico, un indicatore per capire se realmente – come sistema Paese – deside-

riamo costruire un futuro per le generazioni a venire. Anche perché, nel nostro ambito, s'inserisce un'ulteriore questione, strategica quanto divisiva nel dibattito: l'immigrazione. I flussi migratori andrebbero strutturati individuando nella loro intelligente gestione una potenziale risorsa a compensazione dei saldi demografici e dell'invecchiamento della popolazione. La nostra posizione è chiara: i decreti flussi, che annualmente definiscono la programmazione transitoria degli ingressi dei lavoratori non comunitari in Italia, devono prevedere adeguate quote dedicate al lavoro domestico in modo continuativo.

Insomma, affidiamo con passione e senso civico queste pagine a chiunque abbia a cuore la costruzione di un'Italia moderna, solidale e concreta. Troveremo compagni di viaggio disposti a spendersi in questa direzione?

Capitolo 1

Il lavoro domestico in Italia

di Ivan Lagrosa

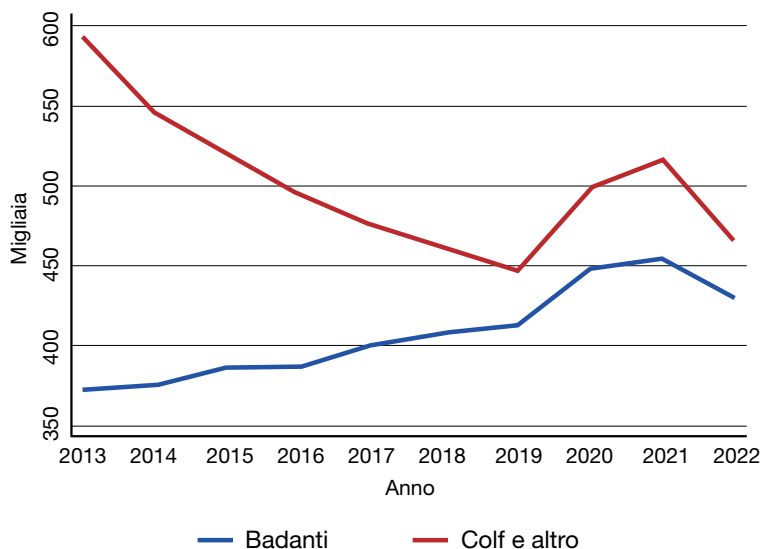
L'ambito del lavoro domestico è ampio e variegato. Sono infatti considerati collaboratori domestici non soltanto gli addetti alle ordinarie incombenze del nucleo familiare – camerieri, colf, badanti, baby sitter, cuochi – ma anche figure professionali come gli autisti – nel caso in cui la prestazione sia al servizio esclusivo o prevalente di una famiglia –, i giardinieri, i custodi e i portieri di case private. Quali sono i numeri che caratterizzano il lavoro domestico in Italia? E come si sono evoluti nel corso dell'ultimo decennio? Nei paragrafi che seguono offriamo una mappatura complessiva del fenomeno, combinando diverse fonti di dati amministrativi e campionari.

1.1. La diffusione del lavoro domestico

Secondo i dati dell'ultimo report annuale dell'INPS sul lavoro domestico, nel 2022 l'Italia ha registrato un totale di 894mila lavoratori domestici, di cui 429mila badanti e 465mila colf. I dati raggruppano in un'unica categoria badanti e baby sitter – dal momento che l'inquadramen-

to può sovrapporsi – e riguardano i lavoratori domestici che hanno ricevuto almeno un versamento contributivo durante l’anno di riferimento. Allargando lo sguardo all’ultimo decennio (figura 1.1), al netto del periodo pandemico, osserviamo una crescita lieve ma costante del numero di lavoratori badanti/baby sitter e un calo marcato del numero di colf – quest’ultima categoria racchiude anche i rari casi in cui non è indicata la tipologia del rapporto.

Figura 1.1 - Numero di lavoratori domestici



Fonte: osservatorio sui lavoratori domestici INPS

Da un lato, l’aumento costante del numero di lavoratori badanti è compatibile con un invecchiamento generalizzato della popolazione, che si accompagna a sempre più

diffuse esigenze di cura e di assistenza. Dall'altro lato, i dati che emergono dagli osservatori INPS in relazione al calo del numero di lavoratori colf possono essere dovuti sia a un minore ricorso a questo tipo di mansioni da parte delle famiglie italiane, sia più probabilmente a un crescente numero di persone che lavorano senza un regolare contratto e che per questo non vengono tracciate dall'Istituto di Previdenza. L'ambito del lavoro domestico è infatti fortemente caratterizzato da una componente di economia sommersa.

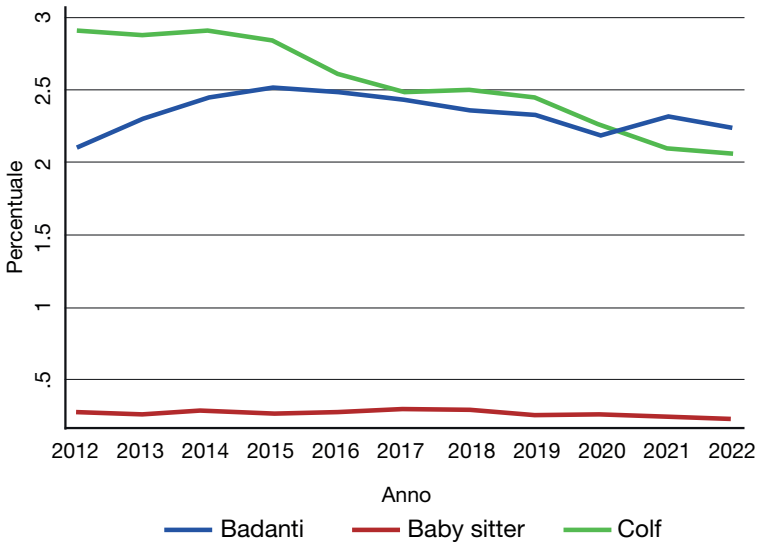
Per meglio comprendere il peso relativo del comparto domestico nella nostra economia è utile andare oltre il numero assoluto dei lavoratori e rapportare i lavoratori domestici ai lavoratori dipendenti occupati negli altri settori. Per farlo, ci focalizziamo in primo luogo sulle nuove attivazioni contrattuali registrate dall'INPS. In particolare, abbiamo considerato il numero medio di nuovi contratti attivati nel comparto domestico e il numero medio di nuovi contratti attivati invece per i lavoratori dipendenti in altri settori dell'economia. In media sul periodo 2012-2022, ogni 100 contratti attivati per i lavoratori dipendenti sono stati attivati 4 contratti per lavoratori colf e circa 5 contratti per lavoratori badanti.

Questi numeri sulle attivazioni contrattuali forniscono una diapositiva utile per misurare la diffusione del lavoro domestico nella nostra economia. Tuttavia, da un lato il dato cattura i soli contratti formalmente registrati, lasciando quindi fuori dal campione di analisi tutti quei lavoratori impiegati con contratti irregolari o non registrati. In secondo luogo, il dato sulle attivazioni è fortemente influenzato dalla durata dei contratti stessi. In particolare, contratti molto brevi e anche più contratti contemporaneamente in corso, perché di poche ore, possono infla-

zionare il numero di attivazioni osservate nei dati, senza che vi sia un significativo aumento del numero effettivo di lavoratori occupati. In altre parole, nel caso di contratti molto brevi e/o di più contratti contemporaneamente in corso, uno stesso lavoratore potrebbe avere numerose attivazioni contrattuali durante la sua carriera.

È quindi utile confrontare il dato amministrativo INPS relativo alle attivazioni contrattuali con il dato sullo stock di lavoratori impiegato in un dato momento storico, così come reso disponibile dall'Istat nell'ambito della *Rilevazione sulle Forze di Lavoro*. Oltre a fornire una stima del numero effettivo di lavoratori che prescindano da quanti contratti vengano attivati, l'Istituto di Statistica fornisce un dato sull'occupazione dei lavoratori dipendenti senza limitarsi ai contratti regolari, e cattura quindi una misura più accurata del fenomeno di interesse. Inoltre, i dati Istat permettono di identificare separatamente i lavoratori badanti e i lavoratori baby sitter, utilizzando l'informazione fornita circa l'inquadramento professionale. Secondo i dati Istat, nel 2022 il 5% circa dei lavoratori dipendenti è risultato impiegato nel comparto domestico. In particolare, il 2% come colf (collaboratori domestici e professioni assimilate), il 2,2% come badante (addetti all'assistenza personale) e il restante 0,3% come baby sitter (addetti alla sorveglianza di bambini e professioni assimilate) o altro (personale di compagnia e personale qualificato di servizio alle famiglie). Il dato che emerge dalle serie storiche (figura 1.2) mostra inoltre chiaramente come l'aumento delle attivazioni contrattuali registrate durante il Covid non si sia accompagnato a un aumento effettivo della forza lavoro relativa nel comparto domestico.

Figura 1.2 - Percentuale di dipendenti occupati in ambito domestico



Fonte: elaborazioni su dati Istat

In termini relativi, possiamo quindi concludere come il comparto domestico occupi una percentuale piccola ma non trascurabile di lavoratori dipendenti. Inoltre, al netto del peso del settore in termini di forza lavoro, l'ambito domestico presenta importanti specificità sia per quanto riguarda le caratteristiche demografiche e sociali dei lavoratori che vengono impiegati nel settore stesso, sia per il tipo di mansioni svolte da questi lavoratori. È su queste specificità che vogliamo ora focalizzarci.

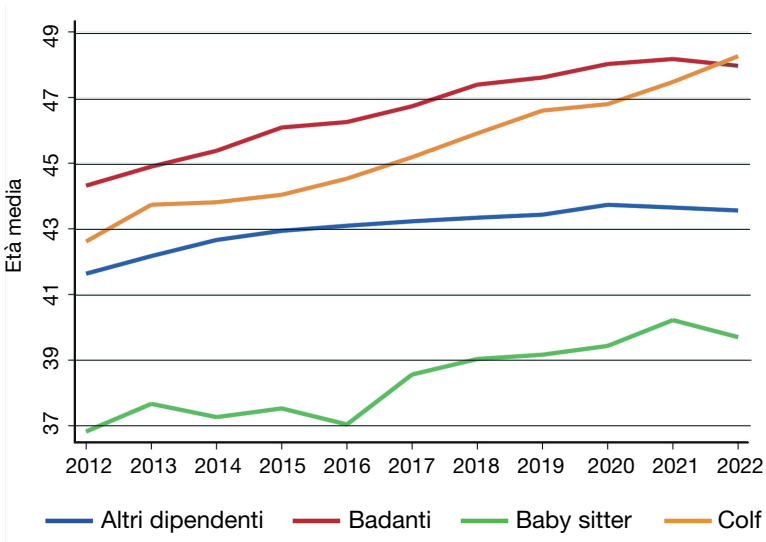
1.2. Caratteristiche demografiche

Una prima caratteristica del comparto domestico che emerge rispetto alle altre tipologie di lavoratori riguarda l'età media degli stessi. Per i lavoratori colf l'età media è salita dai 43 anni circa nel 2012 ai 48 anni nel 2022. Per i lavoratori badanti si è invece passati da un'età media di circa 44 anni nel 2012 a un'età media di circa 48 anni nel 2022. L'età media nel caso dei lavoratori baby sitter è invece marcatamente più bassa, e si attesta sulla soglia dei 39 anni. I dati sull'età media dei lavoratori domestici vanno letti in relazione all'età media dei lavoratori dipendenti impiegati in altri settori dell'economia. Per questi, l'età media, stabile sul periodo considerato, è di circa 43 anni. Al netto dei pochi lavoratori impiegati come baby sitter, il settore del lavoro domestico risulta quindi caratterizzato da lavoratori mediamente più anziani rispetto al resto dell'economia (figura 1.3).

Una seconda evidente specificità del comparto domestico riguarda il genere dei lavoratori. Tra i lavoratori dipendenti nel settore extra-domestico, circa il 43% risulta di genere femminile. Tale percentuale sale invece al 90% tra i colf e all'88% tra i lavoratori domestici badanti. Tra i lavoratori baby sitter, la percentuale di lavoratrici donne è invece pari al 95%.

Guardando infine alla distribuzione geografica del lavoro domestico, sempre in relazione al numero totale di lavoratori dipendenti, emerge una prevalenza del settore domestico nelle regioni centrali. In queste, il 3,4% dei lavoratori dipendenti è impiegato come colf (nelle altre macro-regioni del Paese la stessa percentuale scende al 2%), il 2,6% come badante (contro il 2,3% nel Nord e nel Mezzogiorno) e lo 0,3% come baby sitter (al Sud la per-

Figura 1.3 - Età media dei lavoratori domestici e non



Fonte: elaborazioni su dati Istat

centuale è simile, mentre scende al 0,2% nel Nord del Paese).

I lavoratori impiegati nel settore domestico risultano, quindi, relativamente più anziani dei lavoratori impiegati in altri settori dell'economia, prevalentemente di genere femminile e maggiormente concentrati nelle regioni centrali della penisola.

1.3. I datori di lavoro

I dati sin qui proposti relativi alla composizione della forza lavoro domestica vengono spesso messi a disposizione dagli enti istituzionali senza che sia possibile confrontare

le caratteristiche socio-demografiche dei lavoratori domestici con quelle dei rispettivi datori di lavoro. Per introdurre questa ulteriore prospettiva di analisi, abbiamo quindi raccolto dati originali attraverso un questionario sottoposto a un campione di famiglie datrici di lavoro in ambito domestico. Nel seguito, introduciamo alcuni primi risultati emersi dall'indagine, effettuata nel periodo aprile-maggio 2023 sul territorio del Piemonte e della Lombardia. In questo contesto, l'unità di analisi è rappresentata dal nucleo familiare all'interno del quale è impiegato almeno un lavoratore domestico. Per sua natura, il campione include quindi solo le famiglie con alle proprie dipendenze almeno un collaboratore domestico¹.

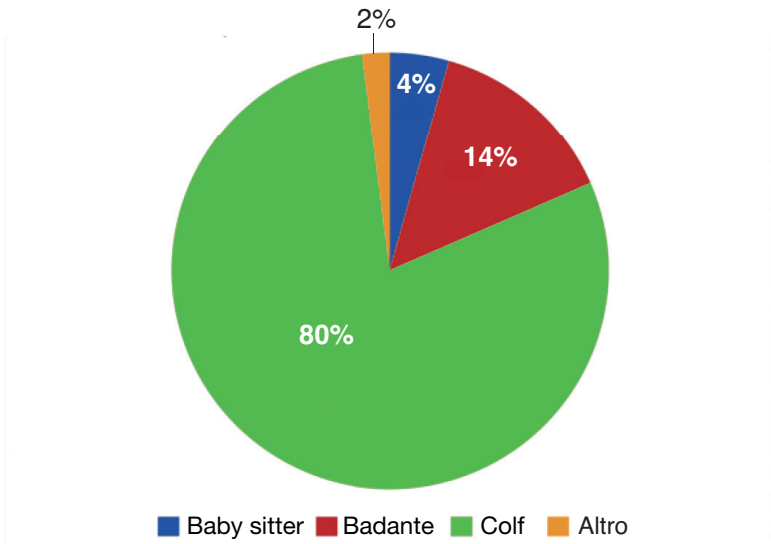
In questo caso, la classificazione delle diverse tipologie di lavoratori domestici segue quanto riportato direttamente dalle famiglie intervistate.

Dai dati raccolti emerge come l'80% delle famiglie campionate abbia alle proprie dipendenze un colf, il 14% un lavoratore badante, il 4% un lavoratore baby sitter e un rimanente 2% altre tipologie di lavoratori domestici quali cuochi, autisti o giardinieri (figura 1.4). È interessante notare come la prevalenza di famiglie con alle proprie dipendenze un colf si accompagni a un numero relativo di colf che nei dati Istat sulle Forze Lavoro risulta più basso di quello dei lavoratori badanti. In altre parole, a fronte di un numero relativamente basso di colf troviamo un numero relativamente alto di famiglie con alle proprie dipendenze questo tipo di lavoratore domestico. Al netto di un differente campione di analisi, la combinazione di questi due dati può essere interpretata alla luce del fatto

¹ La survey è stata sottoposta in formato elettronico a 4.037 nuclei familiari. Le risposte ricevute sono state 367.

che uno stesso colf risulti spesso impiegato in diversi nuclei familiari. A un numero relativamente basso di colf si accompagna quindi un numero relativamente alto di famiglie con alle proprie dipendenze questa tipologia di collaboratore domestico.

Figura 1.4 - Tipologia di lavoratori domestici



Fonte: elaborazioni su survey Centro Einaudi per Nuova Collaborazione

La categoria dei lavoratori badanti può essere scomposta rispetto alla persona cui questi lavoratori prestano assistenza. Nel 32% dei casi il lavoratore badante assiste una persona autosufficiente, mentre nel restante 68% delle famiglie il personale badante assiste una persona non autosufficiente. In particolare, nel 61% dei casi il personale badante risulta impiegato come personale non formato di

persone non autosufficienti, e solo nel 7% dei casi si tratta invece di personale formato² per l'assistenza di persone non autosufficienti. Infine, considerando l'età della persona cui i lavoratori badanti prestano assistenza, nel 98% dei casi si tratta di una persona anziana in età non lavorativa. Solo nel restante 2% dei casi assistono invece una persona ancora in età da lavoro.

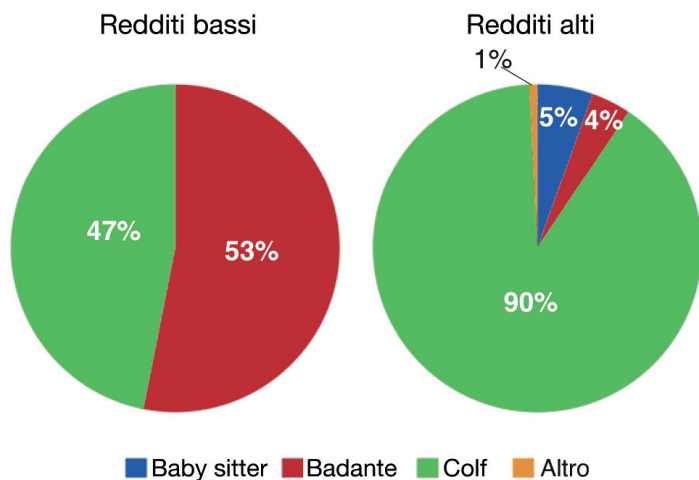
Come anticipato, uno dei principali vantaggi offerti dalla nostra indagine consiste nella possibilità di confrontare le caratteristiche dei lavoratori domestici con quelle dei loro datori di lavoro. Una prima dimensione di analisi importante da considerare è quella della classe di reddito delle famiglie che impiegano un lavoratore domestico. Le tipologie di lavoro domestico non sono infatti distribuite in maniera omogenea tra diverse classi reddituali delle famiglie. Per il confronto consideriamo in particolare da un lato le famiglie con un reddito medio mensile complessivo inferiore ai 2mila euro netti, e dall'altro le famiglie con invece un reddito medio mensile complessivo di oltre 5mila euro netti. La figura 1.5 mostra come tra i nuclei familiari a più basso reddito – tra quelli con alle proprie dipendenze almeno un lavoratore domestico – troviamo una prevalenza di lavoratori badanti (53%). Nei restanti casi (47%) le famiglie a più basso reddito hanno invece alle proprie dipendenze un colf.

Considerando invece all'opposto le famiglie con redditi relativamente alti, nel 90% dei casi il lavoratore dome-

² La formazione del personale per l'assistenza a persona non autosufficiente, laddove prevista per l'attribuzione della qualifica, si intende conseguita quando il lavoratore sia in possesso di diploma nello specifico campo oggetto della propria mansione, conseguito in Italia o all'estero, purché equipollente, anche con corsi di formazione aventi la durata minima prevista dalla legislazione regionale e comunque non inferiore a 500 ore.

stico impiegato in questi nuclei è inquadrato come colf, e la percentuale di famiglie con alle proprie dipendenze lavoratori badanti scende alla soglia del 4%. Nel 5% dei casi le famiglie a più alto reddito hanno invece alle proprie dipendenze un lavoratore domestico baby sitter e nell'1% dei casi lavoratori domestici che svolgono altre tipologie di mansioni – autisti, cuochi, custodi o giardinieri. Da questa prima interazione tra la tipologia di lavoro domestico impiegata nel nucleo familiare e la posizione reddituale del nucleo stesso emerge come per le famiglie con redditi più bassi l'assunzione di un lavoratore domestico risponda nella stretta maggioranza dei casi a esigenze di cura e di assistenza, e non al semplice supporto per lo svolgimento di mansioni domestiche.

Figura 1.5 - Tipologia di lavoratori domestici per reddito familiare



Fonte: elaborazioni su survey Centro Einaudi per Nuova Collaborazione

Nell'ambito del lavoro domestico, la distinzione tra bene di lusso e bene di necessità emerge in maniera evidente dai dati relativi all'utilizzo o meno di risparmi privati per il pagamento del salario del lavoratore domestico. In particolare, abbiamo chiesto alle famiglie che impiegano un lavoratore domestico se il reddito complessivo familiare sia risultato sufficiente, nell'ultimo anno, per corrispondere il salario dovuto al lavoratore domestico, o se invece abbiano dovuto far ricorso a risparmi privati o a forme di indebitamento. In media, per il 78% delle famiglie intervistate, il reddito familiare è sempre stato sufficiente, nell'ultimo anno, per il pagamento del lavoratore domestico. Il 21% delle famiglie ha invece dovuto attingere ai propri risparmi e l'1% ha dovuto far ricorso a forme di finanziamento esterne.

Anche in questo caso emergono importanti differenze in base alla posizione reddituale del nucleo familiare. Tra le famiglie a più basso reddito – sotto la soglia dei 2mila euro mensili – il 60% ha dovuto far ricorso a risparmi privati, nell'ultimo anno, per poter pagare il lavoratore domestico. Tra le famiglie più ricche – oltre i 5mila euro mensili – la stessa percentuale scende invece alla soglia del 10%.

A conferma di quanto il lavoro domestico sia per molte famiglie un bene essenziale, il ricorso a risparmi privati è relativamente più frequente per il pagamento dei lavoratori badanti: il 58% delle famiglie con alle proprie dipendenze un lavoratore badante ha dovuto utilizzare i propri risparmi. La stessa percentuale scende al 46% nel caso dei baby sitter e al 13% nel caso dei colf.

Alcune tipologie di lavoro domestico – è il caso dei lavoratori badanti e baby sitter – si configurano quindi come un bene necessario per molte famiglie. Da un lato,

la diffusione dei colf – cui spesso viene associato l'intero settore del lavoro domestico – è infatti prevalentemente concentrata tra le famiglie a più alto reddito. Dall'altro lato, le famiglie con redditi più bassi sono in molti casi costrette a sacrificare parte dei propri risparmi per sostenere il costo del lavoratore domestico – prevalentemente badante e baby sitter.

I dati raccolti permettono di andare oltre la distribuzione reddituale delle famiglie e di mettere in relazione la tipologia di lavoratore domestico impiegata nella famiglia con la posizione del nucleo stesso nel mercato del lavoro. Considerando in particolare la posizione occupazionale del principale percettore di reddito all'interno di ciascun nucleo familiare, emerge come la metà circa dei colf sia impiegata in famiglie dove il principale percettore di reddito è un pensionato. Il restante 50% circa si divide in maniera simile tra le famiglie dove il principale percettore di reddito è un lavoratore alle dipendenze e le famiglie dove il principale percettore di reddito è invece un lavoratore autonomo o indipendente. Focalizzandoci sul caso dei lavoratori baby sitter, nell'85% delle famiglie con alle proprie dipendenze questo tipo di lavoratore domestico il principale percettore di reddito all'interno del nucleo è impiegato come lavoratore alle dipendenze. Nel restante 15% dei casi il lavoratore baby sitter è invece impiegato in una famiglia dove il principale percettore di reddito è un lavoratore autonomo. Il dato è compatibile con la relativa poca flessibilità oraria che caratterizza il lavoro alle dipendenze, e che rende quindi necessario per molte famiglie affidarsi a un collaboratore esterno per la cura dei figli. Nel caso del lavoro indipendente, invece, la maggiore flessibilità nell'orario di lavoro permette di gestire in maniera più autonoma la cura dei figli. Infine, nell'84%

delle famiglie con alle proprie dipendenze un lavoratore badante il principale percettore di reddito è una persona che riceve un contributo pensionistico come principale fonte di reddito. Questa tipologia di lavoro domestico si conferma quindi fortemente orientata alla cura e all'assistenza di persone anziane che non vivono assieme ad altri nuclei familiari – come, ad esempio, nel caso di anziani che vivono in casa con i propri figli.

Indagando la numerosità del nucleo familiare, dai nostri dati campionari emerge come il 70% circa dei lavoratori badanti risulti impiegato in nuclei familiari con un solo componente, e come la percentuale scenda al 25% circa se consideriamo quelli impiegati in famiglie con due componenti. In questi casi, il supporto del lavoratore domestico si conferma quindi come strettamente necessario e non sostituibile. Per quanto riguarda i lavoratori baby sitter, il 90% circa risulta impiegato in nuclei familiari con tre o quattro componenti – sono questi i nuclei familiari con figli. La maggioranza relativa dei colf (40% circa) è invece impiegata in nuclei familiari con soli due componenti.

1.4. Paga e orario

L'ultima dimensione utile a completare l'analisi del settore domestico in Italia riguarda la paga e gli orari di lavoro dei lavoratori domestici. Anche in questo caso, i dati raccolti attraverso il nostro questionario offrono spunti di riflessione interessanti.

Guardando alle ore lavorate in media ogni settimana, i colf risultano impiegati per circa 18 ore – 3,7 giorni settimanali, per circa 4,7 ore giornaliere, in media. Per i

lavoratori baby sitter le ore medie lavorate ogni settimana salgono a 28, mentre per i lavoratori badanti le ore medie settimanali superano la soglia delle 40 ore.

Per quanto riguarda le retribuzioni, la quasi totalità delle famiglie con alle proprie dipendenze almeno un lavoratore domestico (92%) retribuisce il lavoratore esclusivamente in denaro. Solo il restante 8% delle famiglie accompagna la retribuzione monetaria a un tipo di retribuzione in natura – come vitto o alloggio. Focalizzandoci quindi sulle retribuzioni in denaro, nei nostri dati abbiamo registrato un salario medio corrisposto al lavoratore domestico colf pari a 9 euro orari. Per i lavoratori baby sitter il salario medio scende a 8,3 euro orari e per i lavoratori badanti a 7,5 euro orari.

La distribuzione salariale tra le diverse tipologie di lavoro domestico che emerge dal nostro campionamento trova parziale riscontro nei dati Istat, dove è possibile osservare la retribuzione netta media mensile, e confrontarla inoltre con quella dei lavoratori dipendenti nei settori extra-domestici. In questo caso, il dato fa riferimento all'intero territorio nazionale – il nostro campionamento è invece ristretto alle regioni del Piemonte e della Lombardia – e considera la retribuzione media mensile, che può quindi essere influenzata dalle ore lavorate in diverse settimane durante il mese di riferimento. Da questi dati Istat emerge come in media sul periodo 2012-2022 la retribuzione mensile media dei lavoratori colf sia risultata pari a 620 euro, quella dei lavoratori baby sitter pari a 667 euro e quella dei lavoratori badanti pari a 875 euro. Nell'ambito del lavoro non domestico, la retribuzione media dei lavoratori dipendenti sale invece a 1.345 euro netti su base mensile.

Capitolo 2

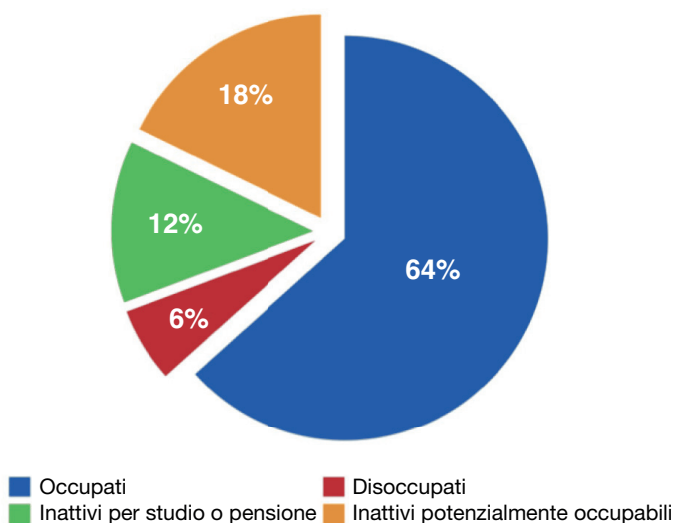
Lavoro domestico e occupazione

di Ivan Lagrosa

2.1. Partecipazione al mercato del lavoro

Tra il 2021 e il 2022, in Italia il 30% circa delle persone tra i 20 e i 64 anni è risultato fuori dalla forza lavoro, senza quindi un'occupazione e al tempo stesso non attivamente impegnato in attività di ricerca di un'occupazione, o comunque non disponibile a lavorare (Rilevazione sulle Forze di Lavoro – Istat). Usando il fatto che le persone svolgono o meno attività di ricerca di un'occupazione come indicatore del loro interesse a partecipare al mercato del lavoro, diversi possono essere i motivi per cui le persone pur non avendo un lavoro non sono interessate a trovarne uno. Tra questi motivi spiccano per esempio quelli di studio e di formazione, o il fatto che alcune di queste persone stiano già ricevendo un assegno pensionistico, pur essendo relativamente giovani. Escludendo queste categorie di persone, il tasso di inattività nella fascia di età considerata cala al 18% (figura 2.1). Circa una persona su cinque, quindi, è fuori dal mercato del lavoro per motivi diversi da esigenze di studio e al tempo stesso non sta ricevendo alcun contributo pensionistico. È questo il

Figura 2.1 - Percentuale di persone per condizione nel mercato del lavoro



Fonte: elaborazioni su dati Istat

gruppo di persone non attive ma potenzialmente occupabili a cui faremo riferimento nel seguito del capitolo.

Il dato aggregato della media nazionale nasconde, come spesso accade, importanti divergenze tra diversi gruppi demografici. Considerando per esempio la dimensione geografica, il tasso di inattività scende al 15% nelle regioni settentrionali e sale al 25% nelle regioni del Mezzogiorno. Nelle regioni centrali della penisola la percentuale di persone inattive si attesta invece al 13%.

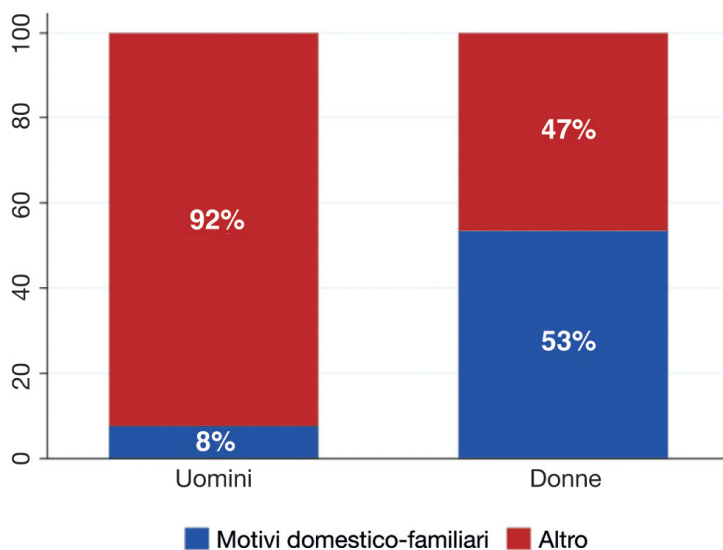
La dimensione di eterogeneità sulla quale vogliamo però soffermarci in questa analisi riguarda quella legata al genere. Dai dati emerge infatti come tra le persone di genere femminile la percentuale di coloro che sono inat-

tive e non impegnate in attività di studio o in pensione sia pari al 27%. Tra gli uomini la stessa percentuale scende invece all'8%. Tra le donne, quindi, il tasso di inattività è circa il triplo di quello registrato per le persone di genere maschile. Circa una donna su quattro è fuori dalla forza lavoro per motivi non legati a esigenze di studio e pur non ricevendo alcuna prestazione pensionistica da lavoro.

Quali sono le ragioni che tengono fuori dal mercato del lavoro un numero così relativamente alto di persone potenzialmente occupabili, soprattutto tra quelle di genere femminile? Ci focalizziamo in particolare sulle motivazioni legate a esigenze di cura della famiglia – dei figli o di altri familiari non autosufficienti – o più in generale di cura della sfera domestica. L'obiettivo è quello di analizzare e quantificare quanto gli aspetti legati alla dimensione domestico-familiare influiscano sulle scelte lavorative delle persone.

I numeri che emergono in questo contesto sono rilevanti, e mostrano nette differenze di genere. In particolare, tra le lavoratrici donne fuori dalla forza lavoro che non sono impegnate in attività di ricerca – continuando a tenere fuori dall'analisi coloro che studiano o che sono già in pensione – il 53% di esse – più di una persona su due, quindi – dichiara di non cercare un lavoro perché impegnata nella cura di familiari, o comunque in aspetti legati alla dimensione familiare e domestica. La stessa percentuale tra le persone di genere maschile fuori dalla forza lavoro scende invece all'8% (figura 2.2). Tra le persone che indicano altri motivi rispetto a quelli legati alla sfera domestico-familiare troviamo coloro che non cercano un lavoro perché ritengono troppo basse le possibilità di trovarne uno, coloro che sono in attesa di tornare sul proprio posto di lavoro, coloro che non hanno bisogno di la-

Figura 2.2 - Motivi della non-partecipazione al mercato del lavoro



Fonte: elaborazioni su dati Istat

vorare e coloro che sono assenti dal lavoro perché affetti da problemi di salute personali.

Il fatto che alcune persone non svolgano attività di ricerca di un'occupazione, pur essendo senza un lavoro, viene generalmente utilizzato per identificare coloro che non sono interessati a partecipare al mercato del lavoro – e i dati sin qui presentati hanno seguito questa impostazione. Tuttavia, è opportuno notare come alcune delle persone fuori dalla forza lavoro potrebbero comunque essere disponibili a lavorare, benché non attivamente impegnate nella ricerca di un'occupazione. I dati Istat permettono di tenere in considerazione questo aspetto, sondando direttamente la disponibilità delle persone a lavorare.

Invece di identificare le persone fuori dalla forza lavoro in base al fatto che svolgano o meno attività di ricerca – come fatto in precedenza – le identifichiamo quindi ora in maniera alternativa in base alla loro disponibilità a lavorare. Anche adottando questa diversa prospettiva, i numeri ci restituiscono un quadro simile. Il 21% circa delle donne fuori dalla forza lavoro – per motivi diversi da studio e pensionamento – non è disposto a lavorare. La stessa percentuale per le persone di genere maschile scende al 5%. Le esigenze di cura della sfera domestico-familiare si confermano una delle principali cause per cui le donne rimangono fuori dalla forza lavoro, non essendo disponibili a lavorare. Il 57% di esse – continuando a tenere fuori dall'analisi coloro che studiano o che ricevono una pensione – dichiara infatti di non essere disponibile a lavorare per ragioni legate alla cura dei figli o di altri familiari non autosufficienti, o per altre esigenze familiari. Tra le persone di genere maschile non disponibili a lavorare, la percentuale di quelle impegnate in ambito domestico-familiare crolla invece al 11%.

Indipendentemente quindi da come vengano identificate le persone fuori dal mercato del lavoro, una larga percentuale di esse – soprattutto tra quelle di genere femminile – resta fuori dal mercato del lavoro per ragioni legate alla cura della dimensione familiare.

Gli stessi motivi che spingono alcune persone a rimanere fuori dal mercato del lavoro possono portarne altre a scegliere invece la sotto-occupazione, decidendo quindi di lavorare ma di farlo a orario ridotto. Il fenomeno è rilevante e riguarda in media circa un lavoratore italiano dipendente su cinque. Tra il 2021 e il 2022, il 20% circa delle persone tra i 20 e i 64 anni occupate con un lavoro alle dipendenze è infatti risultato impiegato con un con-

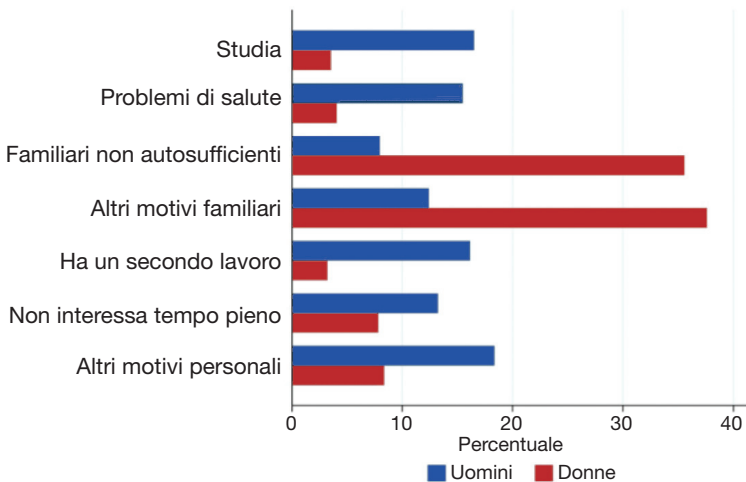
tratto di lavoro part-time. La percentuale sale al 32% tra le lavoratrici donne e scende invece sotto la soglia dell'8% tra i lavoratori dipendenti maschi. Tra coloro che sono occupati con un contratto part-time, la stretta maggioranza dei lavoratori (66%) dichiara di trovarsi in quella situazione per la mancanza di alternative occupazionali a tempo pieno.

Anche in questo ambito emergono importanti differenze di genere. Tra i lavoratori dipendenti part-time di genere maschile, l'85% di essi dichiara di lavorare part-time perché non ha trovato alternative a tempo pieno. La stessa percentuale scende invece al 61% tra le lavoratrici part-time di genere femminile. Questi numeri evidenziano come per le lavoratrici donne l'alta percentuale di contratti part-time sia in larga parte dovuta a scelte compiute dalle lavoratrici stesse, non interessate a trovare un'occupazione a tempo pieno. Tra i lavoratori dipendenti maschi, invece, la percentuale di contratti part-time è dovuta nella quasi totalità dei casi alla mancanza di alternative occupazionali a tempo pieno.

Come per la non-partecipazione, anche nel caso della sotto-occupazione le scelte in ambito del mercato del lavoro risultano strettamente legate a esigenze di tipo domestico-familiare, soprattutto nel caso delle lavoratrici donne. In particolare, tra le lavoratrici che dichiarano di aver scelto un'occupazione part-time, oltre il 70% di esse ha dovuto farlo per motivi legati alla gestione dei figli o di altri familiari. La percentuale di dipendenti maschi part-time che hanno scelto la sotto-occupazione per ragioni legate a esigenze di cura in ambito domestico si ferma invece sulla soglia del 20%. Andando quindi a indagare le ragioni per le quali le donne impiegate con un contratto part-time abbiano volontariamente scelto la sotto-oc-

cupazione, emerge come la maggior parte di esse abbia compiuto quella scelta per potersi prendere cura dei propri familiari o comunque della sfera domestica. Per gli uomini, invece, altre dimensioni appaiono come più rilevanti nella scelta della sotto-occupazione. Tra gli altri motivi della scelta, troviamo in particolare le attività di studio, il fatto che alcuni siano impegnati in un secondo lavoro o i problemi di salute personali (figura 2.3).

Figura 2.3 - Motivi della scelta della sotto-occupazione



Fonte: elaborazioni su dati Istat

I dati sin qui presentati sulla non-partecipazione al mercato del lavoro e sulla sotto-occupazione evidenziano come ci siano potenzialmente ampi margini di intervento per favorire una più compiuta partecipazione al mercato del lavoro di larghe fasce della popolazione, in particolare tra le donne. In questo contesto, il prendersi cura della

sfera domestico-familiare risulta tra le principali motivazioni che portano molte persone a scegliere di limitare la propria offerta di lavoro. Agevolare il ricorso, da parte delle famiglie, a collaboratrici e collaboratori domestici, al fine di liberare tempo da investire nel mercato del lavoro, appare quindi come una delle possibili misure da mettere in campo. L'obiettivo dell'intervento sarebbe quello di favorire un incremento dell'occupazione sia al margine estensivo – con un aumento del tasso di occupazione – sia al margine intensivo – con un aumento delle ore lavorate.

Nel seguito indaghiamo in maniera diretta e approfondita il ruolo del lavoro domestico in questo ambito. Per farlo, ci affidiamo nuovamente ai dati originali raccolti sondando un campione di famiglie italiane all'interno delle quali è occupato almeno un collaboratore domestico. Servendoci di questi dati possiamo infatti fare luce e quantificare, per la prima volta in maniera accurata, il ruolo del lavoro domestico nelle scelte occupazionali delle famiglie.

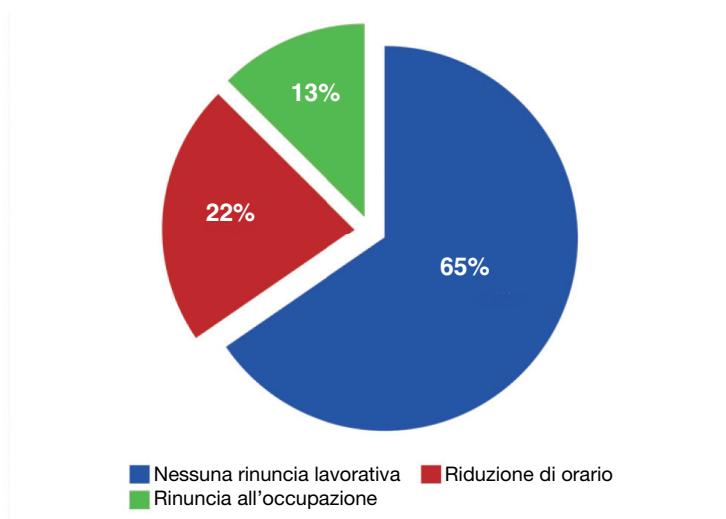
2.2. Il ruolo del lavoro domestico

Nel fotografare le caratteristiche delle famiglie all'interno delle quali è occupato almeno un collaboratore domestico – colf, badante o baby sitter – abbiamo indagato quanto sia stretto il legame tra l'opportunità di delegare alcune delle mansioni ritenute necessarie in ambito domestico-familiare e la possibilità per i membri del nucleo di impiegarsi nel mercato del lavoro.

Un primo importante dato aggregato che emerge dall'indagine riguarda il costo, in termini occupazionali, del venir meno del supporto del collaboratore domestico.

In particolare, in assenza del sostegno del collaboratore domestico, nel 35% delle famiglie intervistate almeno un componente del nucleo dovrebbe ridurre l'orario di lavoro (22%) o rinunciare completamente alla propria occupazione (13%). Venendo meno il sostegno del lavoratore domestico, quindi, in più di una famiglia intervistata su tre si assisterebbe a una riduzione dell'offerta di lavoro, al margine intensivo – con una riduzione dell'orario di lavoro – o al margine estensivo – con meno persone occupate all'interno del nucleo (figura 2.4).

Figura 2.4 - Potenziale effetto dell'assenza del lavoratore domestico

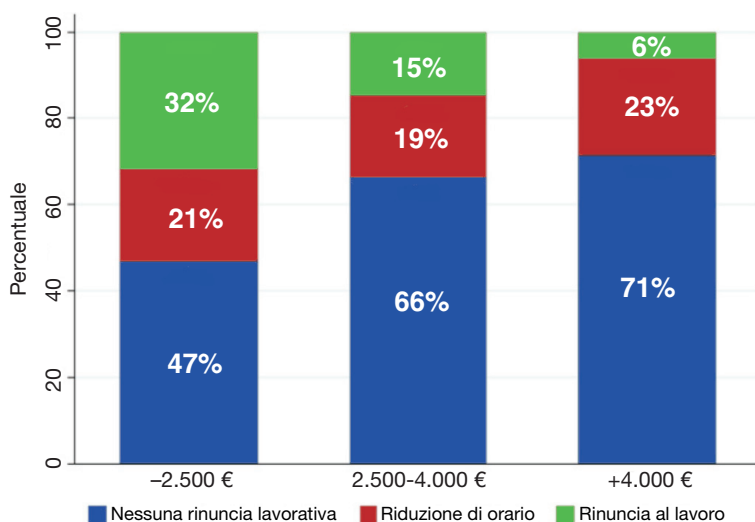


Fonte: elaborazioni su survey Centro Einaudi per Nuova Collaborazione

Considerando questa evidenza come punto di partenza, i dati raccolti permettono di indagare in maniera più ap-

profondita il fenomeno. Una prima dimensione di interesse riguarda in particolare la classe reddituale delle famiglie datrici di lavoro. Nello specifico, dai nostri dati emerge come le famiglie nelle quali il collaboratore domestico è relativamente più importante al fine di permettere ai diversi componenti del nucleo di investire del tempo nel mercato del lavoro siano quelle economicamente meno abbienti, in termini di reddito. Sarebbero queste famiglie a dover maggiormente ridurre l'offerta di lavoro in assenza del collaboratore domestico. La figura 2.5 mostra, infatti, come tra le famiglie con un reddito medio complessivo inferiore ai 2.500 euro mensili la percentuale di quelle all'interno delle quali almeno un componente

Figura 2.5 - Potenziale effetto dell'assenza del lavoratore domestico – Reddito familiare



Fonte: elaborazioni su survey Centro Einaudi per Nuova Collaborazione

del nucleo dovrebbe ridurre l'orario di lavoro o rinunciare del tutto all'occupazione, in assenza del collaboratore, risulti pari a circa il 50% – la somma della barra rossa e di quella verde, in figura. In circa una famiglia a basso reddito (relativo) su due, quindi, in assenza del collaboratore domestico si avrebbe una riduzione del carico di lavoro da parte di almeno uno dei componenti del nucleo, al margine intensivo o estensivo. La stessa percentuale scende poco sotto la soglia del 30% tra le famiglie più benestanti, quelle con redditi complessivi superiori ai 4.000 euro mensili.

Un primo aspetto che può spiegare questo dato è legato al fatto che i lavori a più alto reddito sono spesso quelli che garantiscono al contempo una più ampia flessibilità oraria, permettendo quindi di gestire le incombenze domestiche senza dover per questo rinunciare a opportunità di impiego, anche nel caso venisse meno il supporto del collaboratore domestico. Un secondo aspetto da considerare è invece legato al fatto che nelle famiglie più benestanti – in termini di reddito – registriamo un numero relativamente alto di colf, il cui supporto può quindi essere più facilmente sostituito da un impegno diretto dei componenti del nucleo, rispetto a quanto potrebbe invece succedere nel caso venisse meno il supporto di collaboratori baby sitter o badanti, relativamente più diffusi tra le famiglie datoriali meno abbienti.

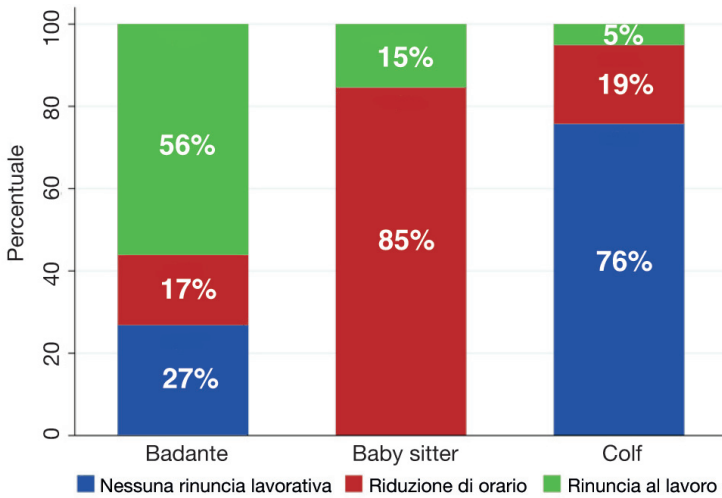
In generale, questa evidenza raccolta nell'ambito del nostro campione di analisi mostra come un maggior ricorso al lavoro domestico andrebbe a incentivare la partecipazione al mercato del lavoro principalmente tra i componenti delle famiglie relativamente a più basso reddito. In un'ottica di intervento pubblico per incoraggiare e agevolare il ricorso al lavoro domestico, i nostri risultati

mostrano quindi come un intervento mirato tra le fasce reddituali più basse avrebbe relativamente ampie ripercussioni sul fronte occupazionale. Tra le famiglie più benestanti, invece, il legame tra lavoro domestico e occupazione diventa meno marcato.

Come suggerito in precedenza, questo legame è più o meno forte in base al tipo di collaboratore domestico assunto all'interno del nucleo. In particolare, dai nostri dati emerge come il tipo di collaboratore domestico meno facilmente sostituibile da un impegno diretto dei componenti del nucleo familiare, a parità di ore lavorate, sia il baby sitter.

La figura 2.6 mostra come nel caso dovesse venire meno il supporto del baby sitter, nell'85% delle famiglie intervistate almeno un componente del nucleo dovrebbe ridurre il carico di lavoro. Nel restante 15% delle famiglie intervistate almeno un componente del nucleo dovrebbe invece rinunciare del tutto alla propria occupazione. Nel caso venisse a mancare il supporto del collaboratore domestico badante, in più di una famiglia su due (56%) almeno un componente del nucleo dovrebbe rinunciare al proprio impiego. Nel 17% dei casi, invece, almeno un componente dovrebbe ridurre il proprio orario di lavoro. È interessante notare come nel caso dovesse venire a mancare il supporto del collaboratore badante, le famiglie nelle quali almeno un componente del nucleo dovrebbe rinunciare del tutto al proprio lavoro sarebbero più di quelle dove una sola riduzione dell'orario di lavoro sarebbe sufficiente per far fronte alla mancanza. Infine, nel caso in cui non si potesse più fare affidamento sul supporto del colf, solo in una famiglia su quattro circa si assisterebbe a una riduzione del tempo che i componenti del nucleo investono nel mercato del lavoro.

Figura 2.6 - Potenziale effetto dell'assenza del lavoratore domestico – Tipo di collaboratore



Fonte: elaborazioni su survey Centro Einaudi per Nuova Collaborazione

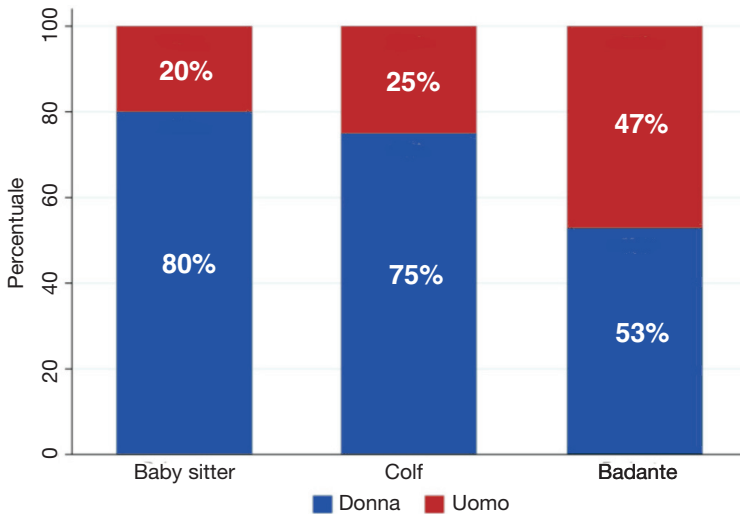
Considerando i casi del collaboratore badante e baby sitter, i numeri che abbiamo presentato mostrano come il non poter delegare alcune delle mansioni di assistenza a queste figure professionali porterebbe nella stretta maggioranza dei casi a una riduzione dell'offerta di lavoro da parte dei componenti del nucleo familiare. Considerata la rilevanza del fenomeno, abbiamo quindi indagato le ragioni che rendono questi collaboratori così rilevanti quando si tratta di prendere decisioni occupazionali da parte delle famiglie. In particolare, abbiamo sondato le ragioni che hanno portato le famiglie a rivolgersi a queste figure professionali, focalizzandoci solo sul gruppo dei nuclei familiari in cui il venir meno del collaboratore do-

mestico comporterebbe una riduzione dell'offerta di lavoro – e non quindi l'intero campione delle famiglie, come fatto in precedenza. In più di un terzo dei casi, queste famiglie si sono rivolte a un collaboratore domestico proprio per la mancanza di alternative offerte dalle strutture pubbliche (33% nel caso del baby sitter e 40% nel caso del badante). Questo aspetto spiega implicitamente perché alcuni nuclei familiari si troverebbero costretti a ridurre il carico di lavoro in assenza del collaboratore. Nei restanti casi il collaboratore domestico è stato invece assunto da questo gruppo di famiglie per complementare il servizio offerto dal settore pubblico (50% nel caso del baby sitter e 4% nel caso del badante) o per ricevere un servizio migliore rispetto a quello offerto dalle strutture pubbliche (17% nel caso del baby sitter e 56% nel caso del badante).

Un'ultima dimensione su cui è interessante tornare in tema di lavoro domestico e occupazione è quella legata alle differenze di genere. In particolare, considerando nuovamente solo le famiglie nelle quali l'assenza di un collaboratore domestico comporterebbe una riduzione del carico di lavoro – e non l'intero campione delle famiglie – quale componente del nucleo dovrebbe ridurre le proprie ore di lavoro o rinunciare del tutto alla propria occupazione?

La figura 2.7 mostra quale componente del nucleo dovrebbe ridurre le proprie ore lavorate o rinunciare completamente alla propria occupazione nel caso venisse a mancare il supporto del collaboratore domestico. Nella stretta maggioranza dei casi, indipendentemente dalla tipologia del collaboratore considerato, sarebbe il componente del nucleo di genere femminile a dover ridurre la propria offerta di lavoro – al margine intensivo o estensi-

Figura 2.7 - Potenziale effetto dell'assenza del lavoratore domestico – Genere



Fonte: elaborazioni su survey Centro Einaudi per Nuova Collaborazione

vo. In particolare, nell'ipotesi in cui dovesse venir meno il supporto del collaboratore baby sitter, nell'80% dei casi – delle famiglie cioè che dichiarano di dover ridurre il carico di lavoro in assenza del collaboratore domestico – sarebbe il componente di genere femminile a ridurre il proprio orario di lavoro, potenzialmente fino ad azzerarlo. La percentuale è simile a quella che si registra nel caso in cui venisse a mancare il supporto del colf (75%). Nell'ipotesi invece in cui dovesse venire a mancare il supporto del collaboratore domestico badante assistiamo a un miglior bilanciamento dell'onere all'interno del nucleo familiare, in termini occupazionali. In particolare, in circa una famiglia su due (53%) sarebbe il componente di genere

femminile a dover ridurre le ore lavorate o a dover rinunciare del tutto al proprio lavoro. La percentuale è in questo caso simile (47%) a quella che si ottiene considerando le famiglie dove sarebbe invece il componente di genere maschile a doversi fare carico del costo occupazionale.

L'evidenza empirica che emerge dai nostri dati e che abbiamo presentato in questo capitolo suggerisce la potenziale efficacia di politiche pubbliche di incentivazione al lavoro domestico come strumento per liberare forza lavoro, e per produrre quindi nuovo reddito. Come mostrato, l'impatto sarebbe in particolar modo efficace tra le famiglie a più basso reddito. Inoltre, il supporto del collaboratore domestico andrebbe nella maggior parte dei casi a incentivare l'occupazione femminile.

Capitolo 3

Il lavoro e la spesa di natura sociale: un quadro internazionale

di Alessandro Stanchi

3.1. La definizione di lavoro domestico nel contesto internazionale

Nell'ambito delle statistiche nazionali e internazionali, la categoria del lavoro domestico è difficile da inquadrare in un'unica definizione valida per tutti gli Stati, per via delle numerose differenze che si riscontrano nei vari Paesi nel definire chi sia etichettabile come «lavoratore domestico», e delle diverse modalità di rilevazione delle forze lavoro.

L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL - ILO) parla di lavoro domestico nell'articolo I della Convenzione ILO 189¹, laddove ne dà una precisa collocazione:

1. il termine «lavoro domestico» indica il lavoro svolto all'interno o per una o più famiglie;
2. il termine «lavoratore domestico» indica qualsiasi persona che svolge un lavoro domestico nell'ambito di un rapporto di lavoro;

¹ ILO (2011).

3. una persona che svolge lavoro domestico solo occasionalmente o sporadicamente, e non su base professionale, non è un lavoratore domestico.

Da un punto di vista statistico, la limitazione del lavoro domestico in seno alle famiglie fornisce un modo conveniente per identificare i lavoratori domestici nell'ambito della Classificazione Industriale Internazionale Standard (ISIC)². La Sezione 97 include le «Attività delle famiglie come datori di lavoro di personale domestico», che comprendono:

- a. attività delle famiglie come datori di lavoro di personale domestico, come camerieri, cuochi, valletti, maggiordomi, lavandaie, giardinieri, guardiani, stallieri, autisti ecc.;
- b. camerieri, valletti, maggiordomi, lavandaie, giardinieri, guardiani, stallieri, autisti;
- c. custodi, governanti, baby sitter, tutor, segretarie ecc.

Non è, invece, inclusa la fornitura di servizi come cucina, giardinaggio ecc. da parte di fornitori di servizi indipendenti (aziende o individui).

Per la burocrazia europea, d'altronde, il lavoratore domestico è colui che presta la sua attività lavorativa nel campo dei «servizi personali e alla famiglia» (*Personal and Household Services*, PHS)³, ossia quei servizi che «coprono un'ampia gamma di attività che contribuiscono al benessere domestico delle famiglie e degli individui: cura dei

² United Nations (2008).

³ Ad-PHS (2020).

bambini (CC)⁴, assistenza a lungo termine (LTC)⁵ per gli anziani e per le persone con disabilità, pulizie, corsi di recupero, riparazioni domestiche, giardinaggio, assistenza ICT ecc.». L'UE, quindi, inquadra il lavoratore domestico come facente parte del mercato del lavoro formale, evidenziando l'importante distinzione tra lavoro di cura (assistenza sanitaria *in primis*) e lavoro non di cura (assistenza all'economia domestica).

Tutte le definizioni usate a livello internazionale per identificare il lavoro domestico mettono l'accento sull'entità che riceve tali prestazioni, la famiglia e la persona. L'approccio alternativo sarebbe quello di determinare i lavoratori domestici in base alle mansioni svolte, e non in base al soggetto ricevente tale prestazione. Ciò presenta uno svantaggio notevole, però, perché, sebbene alcune occupazioni siano svolte prevalentemente all'interno delle famiglie, altre possono essere svolte anche al di fuori delle mura domestiche: un cuoco può lavorare anche in un ristorante, un giardiniere anche in un vivaio di fiori, e un guardiano anche in un edificio per uffici. Ciò renderebbe difficile distinguere i lavoratori domestici dagli altri lavoratori, con il rischio di sovrastimarli o sotto-stimarli.

Ai fini di un'analisi statistica del settore che possa essere il più possibile omogenea a livello internazionale, quindi, si utilizza, laddove i dati lo consentano e siano disponibili in tale disaggregazione, la distinzione per codici di attività presente nella nomenclatura europea delle attività produttive denominata NACE⁶ (trasposta in Italia in quel-

⁴ Child care.

⁵ Long-term care.

⁶ Eurostat (2008).

la Ateco, curata dall'Istat⁷, e derivata da quella UN denominata ISIC)⁸. Mediante questa classificazione a livello di attività lavorativa, il lavoratore domestico viene inquadrato dalla nomenclatura in tre differenti tipologie di impiego per la famiglia e la persona:

1. l'assistenza sociale residenziale (Q87, *Residential care activities*);
2. l'assistenza sociale non residenziale (Q88, *Social work activities without accommodation*);
3. il lavoro domestico presso le famiglie (T97, *Activities of households as employers of domestic personnel*).

La tabella 3.1 mostra il dettaglio delle varie attività in cui viene suddiviso il lavoro domestico nella nomenclatura internazionale.

3.2. Dinamiche demografiche internazionali: una sintesi

Negli ultimi ventidue anni, dal 2000 al 2022, la popolazione mondiale è cresciuta a una media annua dell'1,2%, passando da circa 6,145 miliardi a 7,951 miliardi di individui (tabella 3.2). Alcune zone, come l'area del Medio Oriente e del Nord Africa, o l'area dell'Africa subsahariana, hanno visto tassi di crescita annui maggiori della media, mentre l'area dell'Europa e dell'Asia centrale ha registrato la crescita più bassa, a livelli di stagnazione. Se si osservano i dati per fasce di reddito, si vede come i tassi di

⁷ Istat (2021).

⁸ United Nations (2008).

Tabella 3.1 - Classificazione del lavoro domestico secondo la nomenclatura adottata nelle statistiche dell'Unione Europea (NACE)

NACE	Gruppo	Descrizione	Istat	Descrizione
Q		HUMAN HEALTH AND SOCIAL WORK ACTIVITIES	Q	Attività di salute umana e lavoro sociale
87		Residential care activities	87	SERVIZI DI ASSISTENZA SOCIALE RESIDENZIALE
87.1		Residential nursing care activities	87.1	STRUTTURE DI ASSISTENZA INFERMIERISTICA RESIDENZIALE
87.10		Residential nursing care activities	87.10	Strutture di assistenza infermieristica residenziale
			87.10.0	Strutture di assistenza infermieristica residenziale per anziani
			87.10.00	Strutture di assistenza infermieristica residenziale per anziani
87.2		Residential care activities for mental retardation, mental health and substance abuse	87.2	STRUTTURE DI ASSISTENZA RESIDENZIALE PER PERSONE AFFETTE DA RITARDI MENTALI, DISTURBI MENTALI O CHE ABUSANO DI SOSTANZE STUPEFACENTI
87.20		Residential care activities for mental retardation, mental health and substance abuse	87.20	Strutture di assistenza residenziale per persone affette da ritardi mentali, disturbi mentali o che abusano di sostanze stupefacenti
			87.20.0	Strutture di assistenza residenziale per persone affette da ritardi mentali, disturbi mentali o che abusano di sostanze stupefacenti

(segue)

Tabella 3.1 (segue)

NACE	Gruppo	Descrizione	Istat	Descrizione
Q		HUMAN HEALTH AND SOCIAL WORK ACTIVITIES	Q	Attività di salute umana e lavoro sociale
			87.20.00	Strutture di assistenza residenziale per persone affette da ritardi mentali, disturbi mentali o che abusano di sostanze stupefacenti
87.3		Residential care activities for the elderly and disabled	87.3	STRUTTURE DI ASSISTENZA RESIDENZIALE PER ANZIANI E DISABILI
87.30		Residential care activities for the elderly and disabled	87.30	Strutture di assistenza residenziale per anziani e disabili
			87.30.0	Strutture di assistenza residenziale per anziani e disabili
			87.30.00	Strutture di assistenza residenziale per anziani e disabili
87.9		Other residential care activities	87.9	ALTRE STRUTTURE DI ASSISTENZA SOCIALE RESIDENZIALE
87.90		Other residential care activities	87.90	Altre strutture di assistenza sociale residenziale
			87.90.0	Altre strutture di assistenza sociale residenziale
			87.90.00	Altre strutture di assistenza sociale residenziale

(segue)

Tabella 3.1 (segue)

NACE	Gruppo	Descrizione	Istat	Descrizione
Q		HUMAN HEALTH AND SOCIAL WORK ACTIVITIES	Q	Attività di salute umana e lavoro sociale
88		Social work activities without accommodation	88	ASSISTENZA SOCIALE NON RESIDENZIALE
88.1		Social work activities without accommodation for the elderly and disabled	88.1	ASSISTENZA SOCIALE NON RESIDENZIALE PER ANZIANI E DISABILI
88.10		Social work activities without accommodation for the elderly and disabled	88.10	Assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili
			88.10.0	Assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili
			88.10.00	Assistenza sociale non residenziale per anziani e disabili
88.9		Other social work activities without accommodation	88.9	ALTRE ATTIVITÀ DI ASSISTENZA SOCIALE NON RESIDENZIALE
88.91		Child day-care activities	88.91	Servizi di asili nido; assistenza diurna per minori disabili
			88.91.0	Servizi di asili nido; assistenza diurna per minori disabili
			88.91.00	Servizi di asili nido; assistenza diurna per minori disabili

(segue)

Tabella 3.1 (segue)

NACE Gruppo	Descrizione	Istat	Descrizione
Q	HUMAN HEALTH AND SOCIAL WORK ACTIVITIES	Q	Attività di salute umana e lavoro sociale
88.99	Other social work activities without accommodation n.e.c.	88.99	Altre attività di assistenza sociale non residenziale n.c.a.
		88.99.0	Altre attività di assistenza sociale non residenziale n.c.a.
		88.99.00	Altre attività di assistenza sociale non residenziale n.c.a.
T	ACTIVITIES OF HOUSEHOLDS AS EMPLOYERS; UNDIFFERENTIATED GOODS- AND SERVICES-PRODUCING ACTIVITIES OF HOUSEHOLDS FOR OWN USE	T	ATTIVITÀ DI FAMIGLIE E CONVIVENZE COME DATORI DI LAVORO PER PERSONALE DOMESTICO; PRODUZIONE DI BENI E SERVIZI INDIFFERENZIATI PER USO PROPRIO DA PARTE DI FAMIGLIE E CONVIVENZE
97	Activities of households as employers of domestic personnel	97	ATTIVITÀ DI FAMIGLIE E CONVIVENZE COME DATORI DI LAVORO PER PERSONALE DOMESTICO
97.0	Activities of households as employers of domestic personnel	97.0	ATTIVITÀ DI FAMIGLIE E CONVIVENZE COME DATORI DI LAVORO PER PERSONALE DOMESTICO
97.00	Activities of households as employers of domestic personnel	97.00	Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico

(segue)

Tabella 3.1 (segue)

NACE Gruppo	Descrizione	Istat	Descrizione
T	ACTIVITIES OF HOUSEHOLDS AS EMPLOYERS; UNDIFFERENTIATED GOODS- AND SERVICES-PRODUCING ACTIVITIES OF HOUSEHOLDS FOR OWN USE	T	ATTIVITÀ DI FAMIGLIE E CONVIVENZE COME DATORI DI LAVORO PER PERSONALE DOMESTICO; PRODUZIONE DI BENI E SERVIZI INDIFFERENZIATI PER USO PROPRIO DA PARTE DI FAMIGLIE E CONVIVENZE
		97.00.0	Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico
		97.00.01	Attività di famiglie e convivenze come datori di lavoro per personale domestico (esclusi i condomini)
		97.00.02	Attività di condomini

crescita siano in relazione negativa con i livelli di ricchezza e benessere, con i Paesi poveri che vedono una crescita più marcata della loro popolazione rispetto ai Paesi ricchi.

Tabella 3.2 - Dinamica della popolazione mondiale A, 2000-2022

	Popolazione		Quota mondiale	Tasso annuo medio di crescita
	milioni		%	%
	2000	2022	2022	2000-2022
Mondo	6.144,3	7.951,1	100,0	1,2
Asia orientale e Pacifico	2.048,1	2.375,1	29,9	0,7
Europa e Asia centrale	862,8	920,6	11,6	0,3
America Latina e Caraibi	521,3	659,3	8,3	1,1
Medio Oriente e Nord Africa	321,0	493,3	6,2	2,0
Nord America	312,9	372,3	4,7	0,8
Asia meridionale	1.406,9	1.919,3	24,1	1,4
Africa subsahariana	671,2	1.211,2	15,2	2,7
Basso reddito	382,6	703,7	8,9	2,8
Reddito medio-basso	2.259,9	3.190,0	40,1	1,6
Reddito medio-alto	2.375,3	2.784,2	35,0	0,7
Reddito alto	1.102,1	1.244,9	15,7	0,6

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati World Bank

La crescita di popolazione in zone più povere si contrappone non solo alla bassa crescita delle zone ricche, ma anche alla composizione della popolazione per età di queste ultime, fortemente sbilanciata verso le fasce più anziane (tabella 3.3): nelle zone ad alto reddito vi è un alto rapporto tra numero di anziani e di lavoratori, e un rapporto bassissimo tra giovani e lavoratori, mentre nelle zone povere la situazione è l'esatto contrario.

Tabella 3.3 – Dinamica della popolazione mondiale B, 2000-2022

	Composizione della popolazione per anni di età			Tasso di dipendenza	
	0-14	15-64	65+	giovani	anziani
	%	%	%	% della popolazione in età da lavoro	% della popolazione in età da lavoro
	2022	2022	2022	2022	2022
Mondo	25	65	10	39	15
Asia orientale e Pacifico	19	68	13	28	19
Europa e Asia centrale	18	65	17	28	27
America Latina e Caraibi	23	68	9	34	14
Medio Oriente e Nord Africa	30	65	5	46	8
Nord America	18	65	17	27	27
Asia meridionale	27	66	6	41	10
Africa subsahariana	42	55	3	76	6
Basso reddito	42	55	3	76	6
Reddito medio-basso	30	64	6	46	9
Reddito medio-alto	20	68	12	30	17
Reddito alto	16	65	19	25	30

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati World Bank

Tutto ciò porta a poter affermare che, in un futuro prossimo, la domanda di servizi per gli anziani sarà sempre più alta, e sempre più proveniente da zone a reddito alto, e che tale domanda non potrà essere soddisfatta solo da lavoratori locali, ma c'è sempre più spazio (in teoria) per risorse lavorative giovani che provengano da Paesi a reddito medio-alto, medio-basso e basso: i flussi ipotetici lavorativi (non solo per i settori di cura agli anziani e alla

famiglia) sono potenzialmente immensi, dal momento che la popolazione di queste tre categorie di Paesi ammonta, nel 2022, all'84% della popolazione mondiale.

3.3. La spesa sociale nell'area OECD⁹

La categoria del lavoro domestico può essere di natura sanitaria-assistenziale, o di supporto alla vita quotidiana delle famiglie: nel primo caso la spesa relativa costituisce la categoria della spesa sociale, che può essere pubblica o privata, a seconda che sia sostenuta dal settore pubblico o dai privati.

Secondo la definizione OECD, la spesa sociale pubblica è una misura dello sforzo con cui i Paesi si assumono la responsabilità di sostenere gli standard di vita dei gruppi svantaggiati o vulnerabili, e comprende prestazioni in denaro, forniture dirette in natura di beni e servizi, e le agevolazioni fiscali con finalità sociali: i suoi benefici possono essere destinati a famiglie a basso reddito, anziani, disabili, malati, disoccupati o giovani. Per essere considerati «sociali», i programmi devono comportare una redistribuzione delle risorse tra le famiglie o una partecipazione obbligatoria. La distinzione tra spesa sociale pubblica e privata si basa su chi è la fonte di controllo dei relativi flussi finanziari: istituzioni pubbliche (i vari livelli di go-

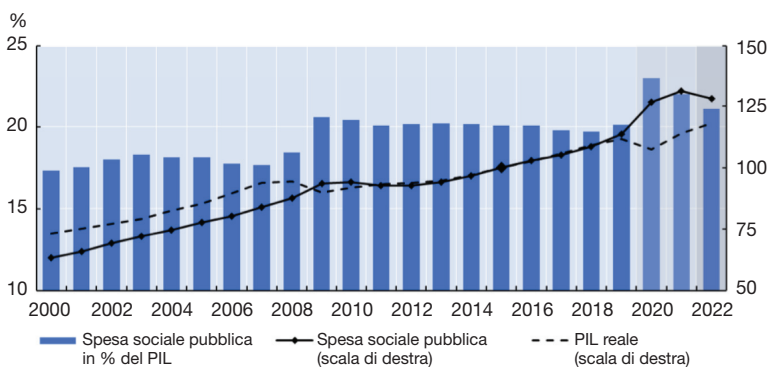
⁹ L'OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) o OCSE (*Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico*) è un'organizzazione internazionale i cui membri sono Paesi sviluppati aventi in comune un'economia di mercato: si occupa prevalentemente di raccogliere dati sulle varie economie e di realizzare studi economici. Nacque nel 1948 come *Organizzazione per la Cooperazione Economica Europea* (OECE) per controllare la gestione degli aiuti statunitensi del Piano Marshall all'Europa, e per coadiuvare gli Stati membri; nel 1961 cambiò denominazione in quella attuale.

verno e i fondi di previdenza sociale) o organismi privati (organizzazioni non governative, compresi enti di beneficenza, datori di lavoro e fondi sanitari e pensionistici privati). Tutte le prestazioni sociali che non vengono erogate dalle amministrazioni pubbliche, quindi, sono da considerarsi private (i trasferimenti privati tra famiglie non sono considerati spesa sociale). La spesa sociale totale netta, infine, comprende sia la spesa pubblica che quella privata, e tiene conto dell'effetto del sistema fiscale, attraverso le imposte dirette e indirette, e le agevolazioni fiscali per scopi sociali.

Nel 2022 la spesa sociale di natura pubblica ammontava, in media, a circa il 21% del PIL in tutta l'area OECD, e, dall'inizio della pandemia da Covid-19, il rapporto spesa pubblica sociale/PIL è aumentato significativamente (figura 3.1). In media, in tutta l'area OECD, il rapporto spesa pubblica sociale/PIL è aumentato di quasi 3 punti percentuali, passando da circa il 20% nel 2019 al 23% nel 2020: di questa variazione, circa 2,5 punti sono stati causati da un aumento della spesa sociale pubblica, mentre 0,5 sono stati attribuibili a una diminuzione del PIL. Dopo l'aumento iniziale dovuto allo scoppio della pandemia, il rapporto spesa/PIL è diminuito quasi con la stessa rapidità con cui è aumentato: la spesa sociale pubblica è scesa dal 23% nel 2020, in media nell'area OECD, a una stima del 21% nel 2022. Questa evoluzione è in netto contrasto con le conseguenze della crisi finanziaria globale del 2008-2009, che aveva fatto registrare variazioni di senso opposto: in quel periodo, il rapporto spesa pubblica sociale/PIL è aumentato dal 17,7% del 2007 al 20,6% nel 2009, ma negli anni successivi il rapporto è sceso al 20% solo nel 2011, ed è rimasto a questo livello fino allo scoppio della pandemia. Queste diverse dinami-

che sono in gran parte legate a una ripresa economica molto più forte dopo la pandemia rispetto quella avvenuta dopo la precedente crisi finanziaria globale del 2008-2009, e a un rallentamento del ritmo di crescita della spesa sociale pubblica, in termini reali, dopo il picco nel 2020-2021 (figura 3.1), causato anche da una forte ripresa dell'inflazione nel 2022. Per l'area OECD, la spesa sociale pubblica reale è aumentata dell'11% nel 2020, e di un ulteriore 4% nel 2021, per poi scendere del 2% nel 2022. Nello stesso periodo, il PIL reale è diminuito del 4% nel 2020, per poi aumentare del 6% nel 2021, e di un ulteriore 3% nel 2022, con dinamiche molto diverse da Paese a Paese.

Figura 3.1 - Spesa sociale pubblica in % del PIL, spesa sociale pubblica reale e PIL reale (indice, 2015=100, scala di destra), media OECD 2000-2022



Fonte: OECD

Prendendo in esame la variazione del rapporto spesa pubblica sociale/PIL nei vari Paesi (figura 3.2), si osserva come, tra il 2019 e il 2020, il Canada (6,2%), la Spagna

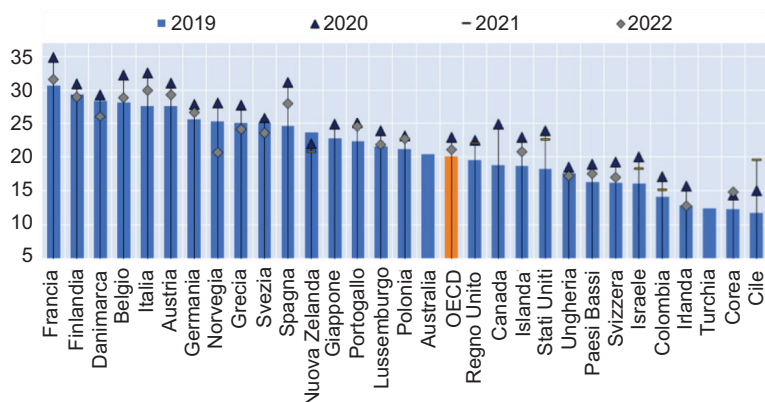
(6,5%) e gli Stati Uniti (5,7%) abbiano registrato i maggiori aumenti, mentre nella maggior parte degli altri Paesi tale rapporto è diminuito nel 2021. Fa eccezione il Cile, dove la spesa sociale del settore pubblico ha continuato ad aumentare anche dopo la prima ondata pandemica, tanto che tra il 2019 e il 2021 il rapporto è cresciuto di quasi 8 punti percentuali. Al contrario, Danimarca, Norvegia e Svezia sono stati gli unici Paesi a registrare una continua diminuzione del rapporto spesa sociale pubblica/PIL, anche se di lieve entità (meno di 1 punto percentuale), nel periodo 2019-2021.

L'aumento della spesa sociale pubblica nel 2020 è stato in gran parte legato all'aumento della spesa per la sanità, la disoccupazione, i programmi attivi del mercato del lavoro, e i pagamenti legati al reddito effettuati in risposta allo scoppio della pandemia¹⁰. Nei Paesi OECD, la spesa sanitaria totale, in percentuale del PIL, è aumentata in media di quasi un intero punto percentuale tra il 2019 e il 2020, passando dall'8,8 al 9,7% del PIL, mentre i sussidi di disoccupazione, in percentuale del PIL, sono aumentati in media di circa 0,8 punti percentuali tra il 2019 e il 2020, dallo 0,7 all'1,5%. La più alta crescita della spesa in questa categoria è stata registrata in Austria, in cui è passata dall'1,3% del PIL nel 2019 al 3,2% nel 2020. La spesa per i programmi attivi del mercato del lavoro è stata pari allo 0,6% del PIL nel 2019 e all'1% del PIL nel 2020¹¹; Australia, Canada, Paesi Bassi, Nuova Zelanda e Stati Uniti hanno registrato i maggiori aumenti di tale spesa.

¹⁰ OECD (2022).

¹¹ OECD (2023).

Figura 3.2 - Spesa sociale pubblica in % del PIL, Paesi OECD



Fonte: OECD

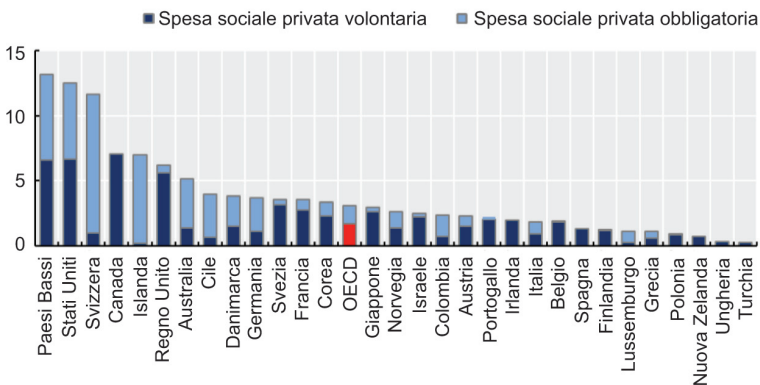
Il confronto descrittivo in tema di spesa pubblica sociale fin qui condotto deve, infine, tenere conto di un elemento nuovo e dell'impatto che ha, e avrà, sulle politiche future di spesa sociale: l'alta inflazione dei tempi recenti. Nel 2022 l'inflazione ha raggiunto livelli mai visti nei precedenti quarant'anni nella maggior parte dei Paesi OECD, e i rapidi aumenti dei prezzi hanno colpito, e continuano a colpire, più duramente le fasce di reddito più basse: la politica di protezione sociale è chiamata, quindi, a fornire ausili e trasferimenti di denaro tempestivi e mirati alle famiglie in età lavorativa, ai pensionati e alle categorie a rischio, che crescono sempre di più, a causa dell'invecchiamento della popolazione riportato più sopra.

A fianco al settore pubblico, nella maggior parte dei Paesi esistono anche programmi sociali privati che forniscono assistenza sociale. La misura in cui gli enti privati forniscono assistenza sociale varia da Paese a Paese, ma in media nell'OECD è stata pari al 3,1% del PIL nel 2019

(figura 3.3). La spesa sociale privata riguarda le prestazioni sociali erogate attraverso il settore privato (esclusi i trasferimenti tra individui) che comportano un elemento di costrizione e/o di redistribuzione interpersonale, come, ad esempio, per la sottoscrizione di una copertura di protezione sociale come un piano pensionistico, ma anche i servizi sociali e le prestazioni fornite da organizzazioni non governative ai più bisognosi. La spesa sociale privata può essere suddivisa in obbligatoria (stabilita per legge) o volontaria:

1. la spesa sociale privata obbligatoria comprende i regimi di assicurazione sanitaria privata obbligatoria, le prestazioni pensionistiche basate su contributi obbligatori, o i pagamenti per malattia ai dipendenti da parte dei datori di lavoro;
2. la spesa sociale privata volontaria comprende le pre-

Figura 3.3 - Spesa sociale privata (volontaria, obbligatoria e totale) in % del PIL, Paesi OECD, anno 2019



Fonte: OECD

stazioni pensionistiche basate su contributi volontari versati in passato, il sostegno all'assistenza all'infanzia fornito dal datore di lavoro, o le prestazioni fornite da organizzazioni caritatevoli non governative.

Nel 2019, la spesa sociale privata è stata, in media, pari a circa il 3,1% del PIL in tutta l'area OECD, di cui 1,4 punti percentuali obbligatori e 1,7 punti percentuali volontari. La spesa sociale privata è stata maggiore nei Paesi Bassi (13,1% del PIL nel 2019), negli Stati Uniti (12,5%) e in Svizzera (11,6%); è stata pari al 5-7% del PIL in Australia, Canada, Islanda e Regno Unito (figura 3.3).

La spesa sanitaria privata obbligatoria è molto importante in Islanda, Paesi Bassi, Svizzera e Stati Uniti, perché è la fonte principale di protezione sociale per gli individui. In Islanda, le prestazioni private obbligatorie sono per lo più prestazioni in denaro, erogate sotto forma di pensioni e di prestazioni di inabilità, mentre nei Paesi Bassi e in Svizzera l'assicurazione sanitaria privata obbligatoria è da tempo un pilastro fondante per la sicurezza della famiglia. L'assicurazione sanitaria obbligatoria negli Stati Uniti ha ricevuto un ulteriore impulso negli ultimi anni, laddove è stata resa obbligatoria una parte significativa dei piani sanitari già esistenti forniti dai datori di lavoro: come conseguenza, la spesa sanitaria privata volontaria negli Stati Uniti è diminuita dal 6,2% del PIL nel 2013 a circa l'1% nel 2019, mentre si è alzata la quota obbligatoria. Le prestazioni private obbligatorie in denaro riguardano spesso i pagamenti pensionistici derivanti dai contributi obbligatori versati in passato: tale spesa ammonta al 3,6% del PIL in Australia, e a oltre il 4% del PIL in Islanda e Svizzera, mentre le prestazioni di inabilità obbligatorie ammontano all'1% del PIL in Germa-

nia, Paesi Bassi e Norvegia, e sono maggiori del 2,4% del PIL in Islanda.

Parallela a quella obbligatoria, vi è la spesa sociale privata volontaria, che riguarda spesso l'assicurazione sanitaria (spesso mediante piani collettivi), o pagamenti di pensioni basati su contributi volontari versati in passato ai piani pensionistici. Le pensioni private sono una parte importante dei sistemi nazionali di protezione sociale: i pagamenti pensionistici basati su programmi occupazionali e industriali, o su piani collettivi o individuali, spaziano, nel 2021, tra il 4 e il 6% del PIL in Canada, Paesi Bassi, Regno Unito e Stati Uniti. In media, nell'area OECD, la spesa sanitaria privata sociale su base volontaria è stata pari allo 0,5% del PIL nel 2019, ed è stata maggiore in Paesi come Australia e Canada, ammontando a circa l'1,5% del PIL.

Tornando alla spesa sociale pubblica, si osserva come i Paesi più sviluppati non scendano sotto il 15% del valore del PIL (dato al 2019), con punte del 27,7% per l'Italia e del 23,6% per la Nuova Zelanda, e questo vale anche per quelli che hanno sistemi di protezione privati più diffusi. Un indicatore utile a valutare ulteriormente la spesa sociale effettuata dal settore pubblico è la quota di spesa sociale pubblica sul totale della spesa pubblica complessiva (tabella 3.4), che raggiunge il 48% circa, in media, nei Paesi OECD, nel 2019: questo significa che gli Stati spendono metà del loro budget complessivo in spesa sociale, con Paesi come l'Italia, il Giappone e la Nuova Zelanda, che superano il 55%, e le altre nazioni sviluppate che non scendono comunque al di sotto del 40%. La spesa sociale pubblica rappresenta storicamente la parte più grossa della spesa complessiva di un Governo.

Una delle componenti della spesa sociale è la spesa per

gli anziani, il segmento più delicato della società: la media di spesa OECD supera il 7% del PIL, con punte di oltre il 13% per l'Italia, a fronte di una spesa di appena il 3,1% per una nazione industrializzata come la Corea (tabella 3.4). La spesa per gli anziani, inoltre, pesa per il 17,4% della spesa pubblica complessiva dei Paesi OECD, con Italia, Giappone e Svizzera che evidenziano il valore più alto.

Tabella 3.4 - Spesa pubblica sociale e spesa pubblica sociale per gli anziani, in rapporto al PIL e alla spesa pubblica totale, 2019

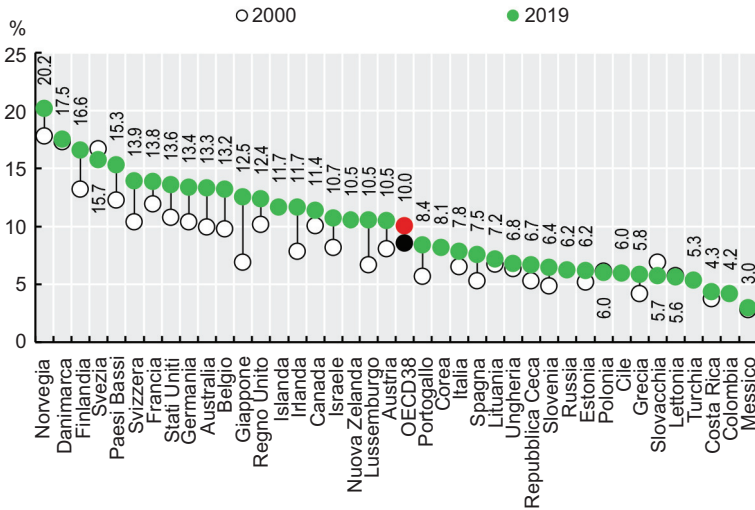
	Spesa sociale pubblica		Spesa sociale per gli anziani	
	% del PIL	% della spesa pubblica totale	% del PIL	% della spesa pubblica totale
	2019	2019	2019	2019
Australia	20,5	49,0	5,3	12,7
Canada	18,8	42,3	4,7	10,6
Cile	11,7	42,4	2,3	8,4
Israele	16,1	41,2	4,9	12,4
Italia	27,7	57,2	13,4	27,7
Giappone	22,8	56,2	8,4	20,8
Corea	12,3	36,2	3,1	9,1
Messico	7,4	27,2	3,0	11,2
Nuova Zelanda	23,6	58,2	4,8	11,8
Svizzera	16,1	49,3	6,2	18,9
Stati Uniti	18,3	47,9	6,5	17,1
OECD - Totale	20,1	47,7	7,4	17,4

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati World Bank

3.4. Il lavoro di carattere sociale nell'area OECD

Nei Paesi OECD, i sistemi di assistenza sanitaria e sociale impiegano più lavoratori oggi che in qualsiasi altro momento della storia. Nel 2019, un posto di lavoro su dieci (10%) era occupato nell'assistenza sanitaria o sociale, rispetto a meno del 9% nel 2000 (figura 3.4). Nei Paesi nordici e nei Paesi Bassi, oltre il 15% di tutti i posti di lavoro è occupato nel settore sanitario e sociale. Dal 2000 al 2019, la quota di lavoratori del settore sanitario e sociale è aumentata in tutti i Paesi, ad eccezione della Repubblica Slovacca, dove è diminuita negli anni Duemila ed è poi rimasta stabile dal 2010, e della Svezia, dove la quota è diminuita negli ultimi anni ma rimane comunque tra le più alte. La quota di operatori sanitari e sociali è aumen-

Figura 3.4 - Occupazione nel settore sanitario e sociale come quota dell'occupazione totale, anni 2000 e 2019



Fonte: OECD

tata rapidamente negli ultimi due decenni in Giappone (di oltre 5 punti percentuali), in Irlanda e Lussemburgo (di circa 4 punti percentuali).

Dal 2000 il numero di posti di lavoro nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale è aumentato molto più rapidamente rispetto ad altri settori. In media nei Paesi OECD, l'occupazione nel settore sanitario e sociale è aumentata del 49% tra il 2000 e il 2019, superando anche la crescita del settore dei servizi, mentre l'occupazione nell'agricoltura e nell'industria ha continuato a diminuire durante questo periodo (OECD, 2021). Allo stesso tempo, il settore si è dimostrato più resistente alle flessioni cicliche rispetto ad altri settori. Mentre l'occupazione totale è diminuita durante la crisi economica globale del 2008-2009, l'occupazione nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale ha continuato a crescere in molti Paesi OECD. Non sorprende che, durante la pandemia Covid-19, gli annunci di lavoro online per assistenti agli anziani e ai disabili siano aumentati del 35% in Australia; per gli infermieri pratici autorizzati del 39% in Canada; per gli operatori sanitari di comunità ben del 91% negli Stati Uniti, e per i professionisti della salute del 25% nel Regno Unito (OECD, 2021). Gli infermieri costituiscono la categoria più numerosa di lavoratori del settore sanitario e sociale in molti Paesi OECD, rappresentando circa il 20-25% di tutti i lavoratori. Anche gli addetti all'assistenza personale (compresi gli assistenti sanitari negli ospedali e nelle case di cura, e gli addetti all'assistenza personale a domicilio) rappresentano una quota relativamente elevata, talvolta superiore al numero di infermieri. In confronto, i medici rappresentano una quota molto inferiore.

A fronte di questa dinamica, si riscontrano variazioni di segno opposto per i due macro-settori in cui vengono

inquadri i lavoratori sociali (tabella 3.1), ossia il Q (Attività di salute umana e lavoro sociale) e il T (Attività delle famiglie come datori di lavoro – Attività di produzione di beni e servizi indifferenziati delle famiglie per uso proprio): per alcuni Paesi, il settore Q vede fortissimi incrementi di impiego, mentre per pochi lievissime diminuzioni, segno che la richiesta di lavoro in questo settore è destinata a crescere. Di diverso registro l'altro settore, il T, che mostra forti tassi di crescita negativi per alcuni Paesi, con punte di diminuzione di oltre il 25% per Francia e Germania. Nella maggior parte dei Paesi OECD, oltre il 75% dei lavoratori del settore sanitario e sociale è composto da donne, e nel 2019 quasi la metà di tutti i medici, in media, nei Paesi OECD era di sesso femminile.

All'indomani della crisi Covid-19, ci si aspetta che gli investimenti in posti di lavoro nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale forniscano uno stimolo alla ripresa dell'occupazione: questi posti di lavoro possono essere offerti in tutte le regioni, e per un'ampia varietà di competenze, e fattori incalzanti come l'invecchiamento della popolazione e i cambiamenti tecnologici continueranno a svolgere un ruolo chiave nell'aumentare la domanda di lavoratori nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale.

La maggior parte delle proiezioni nazionali prevede una crescita sostanziale dell'occupazione nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale nei prossimi anni. Negli Stati Uniti, si stima che i posti di lavoro nel settore saranno quelli che cresceranno più rapidamente tra il 2020 e il 2030, con cinque delle dieci occupazioni in più rapida crescita in questo settore, e anche in Australia si prevede una rapida crescita dei posti di lavoro nel settore sanitario e sociale tra il 2020 e il 2025, con aumenti previsti del 15% per gli operatori sanitari, e del 25% per gli assistenti

Tabella 3.5 - Lavoratori (migliaia) nei settori assistenziali

		2018	2019	2020	2021	2022	2016-2022
Cile	Q	423,203	459,358	473,794	491,316	531,594	25,61
	T	34,342	36,779	37,338	39,109	58,184	69,43
Finlandia	Q	394,325	397,950	388,500	386,600	388,575	-1,46
	T	8,125	9,200	8,200	9,075	7,800	-4,00
Francia	Q	3.554,750	3.529,250	3.481,675	3.441,025	3.495,975	-1,65
	T	326,300	334,300	286,375	266,000	246,900	-24,33
Germania	Q	5.012,950	5.179,025	-	5.194,225	5.363,200	6,99
	T	200,150	199,950	-	149,950	142,875	-28,62
Grecia	Q	195,450	200,350	213,250	220,425	231,225	18,30
	T	25,025	21,600	17,200	13,425	20,150	-19,48
Israele	Q	371,535	386,793	411,932	408,755	432,010	16,28
	T	59,948	53,884	58,992	68,863	64,300	7,26
Italia	Q	1.582,675	1.607,900	1.583,175	1.596,225	1.606,675	1,52
	T	749,925	731,800	661,100	653,475	625,825	-16,55
Giappone	Q	8.020,000	8.140,000	8.320,000	8.520,000	8.760,000	9,23
	T	0	0	0	0	-	n.d.
Corea	Q	1.951,000	2.117,000	2.247,000	2.447,000	2.623,000	34,44
	T	40,000	70,000	94,000	86,000	78,000	95,00
Messico	Q	1.359,523	1.346,380	-	1.546,205	1.564,624	15,09
	T	2.294,337	2.393,918	-	2.174,257	2.278,595	-0,69
Nuova Zelanda	Q	251,000	254,000	264,000	263,000	262,000	4,38
	T	1,000	1,000	0	0	1,000	0
Polonia	Q	877,075	874,250	894,175	985,050	1.000,900	14,12
	T	25,850	17,925	15,400	41,875	73,225	183,27
Spagna	Q	1.516,025	1.569,025	1.640,375	1.753,050	1.774,275	17,03
	T	628,850	595,175	537,800	554,275	540,725	-14,01
Svezia	Q	737,775	745,100	743,500	719,850	741,700	0,53
Svizzera	Q	590,150	613,875	620,600	566,075	541,175	-8,30
	T	47,325	46,625	41,600	45,025	43,875	-7,29
Brasile	Q	3.850,554	4.048,424	4.218,178	4.332,581	4.641,766	20,55
	T	6.053,133	6.052,215	4.868,727	5.098,542	5.707,525	-5,71

Q: Attività di salute umana e lavoro sociale

T: Attività delle famiglie come datori di lavoro, Attività di produzione di beni e servizi indifferenziati delle famiglie per uso proprio

Fonte: OECD

agli anziani e ai disabili in questo quinquennio. In Canada, le proiezioni effettuate prima della pandemia prevedevano un aumento dell'8% di tutte le professioni sanitarie tra il 2020 e il 2028. Di notevole importanza, infine, il fatto che le nuove tecnologie, in particolare l'informatica e l'intelligenza artificiale, genereranno una domanda di nuovi posti di lavoro e nuove competenze nel settore dell'assistenza sanitaria e sociale, riducendo al contempo l'importanza di alcune mansioni¹².

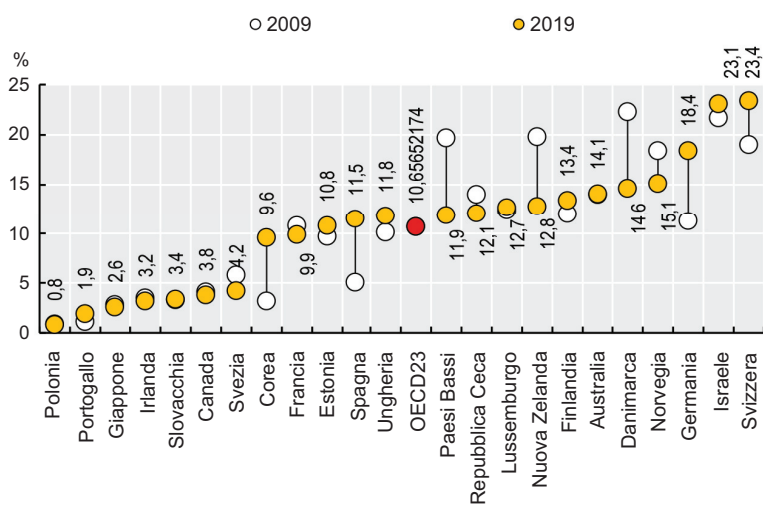
3.5. L'utilizzo dell'assistenza a lungo termine nell'area OECD

I beneficiari di assistenza a lungo termine (LTC) sono definiti come persone che ricevono assistenza da fornitori retribuiti, compresi i non professionisti che ricevono pagamenti in denaro nell'ambito di un programma sociale. Sono inclusi anche i beneficiari di prestazioni in denaro come i programmi di scelta del consumatore, gli assegni di cura o altre prestazioni sociali concesse con l'obiettivo primario di sostenere le persone con esigenze di assistenza. L'assistenza a lungo termine può essere erogata in strutture o a domicilio. Gli istituti di LTC si riferiscono a strutture di assistenza infermieristica e residenziale che forniscono alloggio e LTC come un'unica soluzione. L'assistenza a domicilio è definita come persone con limitazioni funzionali che ricevono la maggior parte delle cure a casa, e si applica anche all'uso di istituzioni su base temporanea, a centri di assistenza comunitaria e diurni, e a strutture abitative appositamente progettate.

¹² OECD (2019).

I dati sui servizi di LTC sono difficili da raccogliere in molti Paesi, poiché in alcuni di essi si riferiscono solo alle persone che ricevono assistenza finanziata con fondi pubblici, mentre altri Paesi includono anche le persone che pagano per la propria assistenza.

Figura 3.5 - Percentuale di adulti di 65 anni e oltre che ricevono assistenza a lungo termine, 2009 e 2019

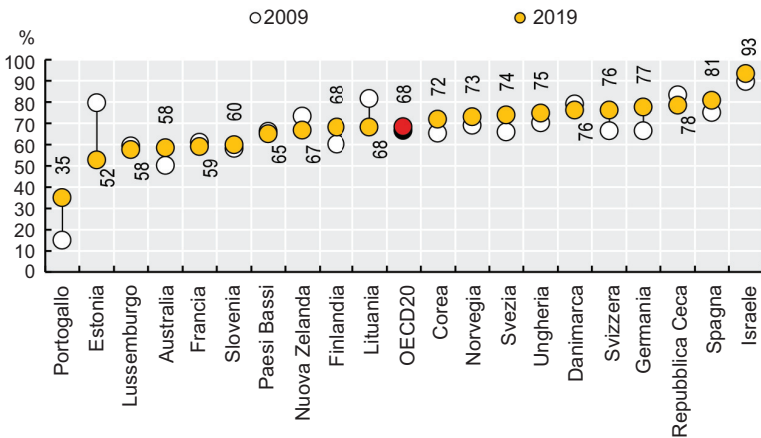


Fonte: OECD

Nei Paesi OECD, nel 2019 una media del 10,7% delle persone di 65 anni e oltre ha ricevuto assistenza a lungo termine, a casa o in strutture di assistenza a lungo termine (figura 3.5), e si osserva come la maggior parte dei beneficiari di LTC siano adulti anziani (figura 3.6). Più di una persona su cinque di 65 anni e oltre ha ricevuto servizi di assistenza a lungo termine in Israele (23,1%) e Svizzera (23,4%), rispetto a meno del 5% in Canada

(3,8%), Repubblica Slovacca (3,4%), Irlanda (3,2%), Giappone (2,6%), Portogallo (1,9%) e Polonia (0,8%). Sebbene i servizi di LTC siano erogati anche a gruppi di disabili più giovani, è più probabile che le persone sviluppino disabilità e necessitino di assistenza con l'avanzare dell'età. Nel 2019, in media, solo il 25% dei beneficiari di LTC nei Paesi OECD aveva meno di 65 anni, mentre un altro 26% aveva tra i 65 e i 79 anni. Gli adulti di 80 anni e oltre rappresentano la maggioranza dei beneficiari di LTC nei Paesi OECD. In media, nei Paesi OECD, il 49% dei beneficiari di assistenza aveva 80 anni e oltre nel 2019: in Giappone, più di quattro beneficiari di LTC su cinque (84%) avevano più di 80 anni, mentre le persone di età compresa tra 0 e 64 anni rappresentavano solo l'1% dei beneficiari di LTC.

Figura 3.6 - Beneficiari di assistenza a lungo termine di 65 anni e oltre che ricevono assistenza a domicilio, 2009 e 2019



Fonte: OECD

Sebbene l'invecchiamento della popolazione sia un fattore significativo della crescita degli utenti nel tempo, la variazione tra i Paesi nella percentuale di anziani beneficiari di LTC suggerisce che anche altri fattori – in particolare i servizi finanziati con fondi pubblici – determinano l'uso dei servizi. Ad esempio, Israele ha una delle popolazioni più giovani tra i Paesi OECD, ma una percentuale superiore alla media di beneficiari. Poiché i dati sulle persone che ricevono assistenza al di fuori dei sistemi pubblici sono più difficili da raccogliere, e possono essere sottostimati, le cifre relative ai Paesi che si affidano maggiormente all'assistenza finanziata privatamente possono risultare artificialmente basse. Anche le norme culturali sul grado di assistenza agli anziani da parte delle famiglie possono essere un fattore importante per il ricorso ai servizi formali.

Molte persone che necessitano di assistenza LTC desiderano rimanere a casa propria il più a lungo possibile. In risposta a queste preferenze – e ai costi elevati dell'assistenza sanitaria in strutture – molti Paesi OECD hanno sviluppato servizi a sostegno dell'assistenza domiciliare per gli anziani. Tra il 2009 e il 2019, la percentuale di beneficiari di LTC che hanno ricevuto assistenza a domicilio è aumentata solo marginalmente, dal 67% al 68% (figura 3.6), e c'è molto spazio per incrementare questa quota. Gli aumenti sono stati particolarmente consistenti in Portogallo, Australia, Finlandia, Germania e Svizzera. Mentre la percentuale di beneficiari di LTC che vivono a casa è aumentata nell'ultimo decennio nella maggior parte dei Paesi OECD: è diminuita significativamente solo in Estonia, dove è aumentata la disponibilità di assistenza generale istituzionale. Tra le persone di 65 anni e più in 22 Paesi europei, la metà delle persone che vivono a casa con almeno una limitazione – e quasi due persone su cin-

que (37%) che vivono con tre o più limitazioni – ha riferito di non aver ricevuto un aiuto informale sufficiente, o di non aver ricevuto un supporto formale per l’LTC (OECD, 2019).

I dati riportati in questa breve panoramica internazionale mostrano come vi sia una sempre crescente necessità di assistenza a lungo termine e di prestazioni di natura sociale e assistenziale domestiche, e che tali necessità si possono ben configurare con le nuove necessità del mondo del lavoro, senza trascurare il poderoso apporto che potrebbero fornire nazioni con esubero di popolazione giovane in età lavorativa.

Riferimenti bibliografici

- Ad-PHS (2020), *Policies and Instruments in Personal and Household Services. State of Play in 21 EU Member States*, <https://ad-phs.eu>.
- Eurostat (2008), *NACE Rev. 2. Statistical classification of economic activities in the European Community*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5902521/KS-RA-07-015-EN.PDF/dd5443f5-b886-40e4-920d-9df03590ff91?version=1.0>.
- International Labour Organisation – ILO (2011), *C189 - Domestic Workers Convention (No. 189): Convention concerning decent work for domestic workers*, https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C189.
- Istat (2021), *Classificazione delle attività economiche Ateco versione 2007, aggiornamento 2022*, <https://www.istat.it/it/files//2022/03/Allegato-Ateco2007-aggiornamento-2022.pdf>.
- OECD (2019), «Engaging and transforming the health workforce», in *Health in the 21st Century: Putting Data to Work for*

- Stronger Health Systems*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8bd03416-en>.
- OECD (2021), *Health at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ae3016b9-en>.
- OECD (2022), *Health Expenditure*, <https://www.oecd.org/els/health-systems/healthexpenditure.htm>.
- OECD (2023), *Social Expenditure (SOCX) Update 2023: Private social expenditure and the influence of tax systems*, <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm>.
- United Nations (2008), *International Standard Industrial Classification of All Economic Activities (Revision 4)*, Statistical papers, Series M No. 4/Rev.4.

Capitolo 4

Una proposta di intervento fiscale

*di Ivan Lagrosa, Alessandro Stanchi e Giuseppe Russo**

A partire dai dati e dalle evidenze che abbiamo presentato nei capitoli precedenti, questa sezione è dedicata all'elaborazione di proposte di intervento pubblico che vadano a incentivare e regolare, attraverso la leva fiscale, l'ambito del lavoro domestico. Considerato quanto il settore domestico sia ampio e variegato, proponiamo nel seguito interventi specifici per le tipologie di lavoro domestico più diffuso e potenzialmente più impattanti sulla vita lavorativa dei *caregivers*.

Per quanto riguarda i collaboratori domestici baby sitter e badanti, l'impostazione che adottiamo nel seguito è quella di interpretare questa forza lavoro come un bene intermedio – e non finale – che le famiglie possano utilizzare per impegnarsi nel mercato del lavoro. L'impostazione che adottiamo riconosce quindi tale ambito del lavoro domestico come funzionale a sostenere l'offerta di lavoro dei nuclei familiari in particolari situazioni di necessità, e

* Ivan Lagrosa è autore dei paragrafi 4.1 e 4.2, ad eccezione del sottoparagrafo 4.2.1 che è di Alessandro Stanchi; Giuseppe Russo è autore dei paragrafi 4.3 e 4.4.

propone un trattamento di incentivazione fiscale che sia coerente con questo ruolo.

Diversamente, la figura del colf non si presta, in generale, a essere interpretata come un bene intermedio. Eventuali trasferimenti di risorse pubbliche per incentivare l'assunzione di colf avrebbero come obiettivo principale quello di far emergere contratti irregolari, secondo una logica di premialità – è quanto accaduto negli anni passati, anche recenti. In questo ambito proponiamo quindi un intervento fiscale che possa aumentare le possibilità di spesa per le famiglie, senza che vi sia un trasferimento incontrollato di risorse pubbliche.

Questa diversa impostazione appare largamente condivisa anche tra le famiglie datrici di lavoratori domestici. Il 55% delle famiglie intervistate nell'ambito della nostra indagine non si ritiene infatti favorevole a un intervento di sostegno pubblico per l'assunzione di collaboratori domestici quali colf, custodi, giardinieri o autisti. Al contrario, il 95% delle famiglie intervistate si dichiara favorevole a un intervento pubblico per l'assunzione di personale di assistenza, quali baby sitter o badanti. Tuttavia, il 44% delle famiglie si dichiara favorevole a un intervento in questo ambito solo nei casi di non-autosufficienza – il restante 51% si dichiara invece favorevole a un intervento pubblico indipendentemente dalla situazione di non-autosufficienza.

Il capitolo è organizzato come segue. Le prime due sezioni delineano la proposta fiscale nel contesto di baby sitting e assistenza. La terza sezione presenta una proposta di riforma fiscale generalizzata in ambito di detrazioni e deduzioni. Il capitolo si chiude quindi con uno studio che evidenzia i limiti di interventi fiscali alternativi, generalizzati e non condizionati.

4.1. Genitori, ma a tempo pieno

La prima proposta che presentiamo è quella rivolta all'ambito del baby sitting. La sezione si apre con una breve panoramica del contesto normativo all'interno del quale ci andremo a inserire. La seconda parte è dedicata a delineare i meccanismi della proposta. In chiusura presentiamo quindi alcune simulazioni e stime di costo.

4.1.1. Il contesto normativo

Tra le misure recenti più rilevanti in ambito di assistenza familiare figura l'Assegno Unico e Universale (AUU). Introdotto nel 2021, consiste in un beneficio economico erogato ai nuclei familiari con figli. L'AUU ha assorbito le detrazioni fiscali per figli a carico fino a 21 anni e sostituito le seguenti misure, rimaste valide fino a febbraio 2022: gli assegni ai nuclei familiari con figli, l'assegno ai nuclei familiari con almeno tre figli minori, il premio alla nascita o all'adozione, l'assegno di natalità, l'assegno temporaneo.

L'AUU riguarda tutte le categorie di lavoratori dipendenti – sia pubblici che privati –, i lavoratori autonomi, i pensionati o coloro senza un'occupazione. Il beneficio è corrisposto su domanda del richiedente o, nel caso di percettori di Reddito di Cittadinanza, d'ufficio direttamente da parte dell'INPS.

L'assegno viene erogato per ogni figlio minore a carico e, per i nuovi nati, a decorrere dal settimo mese di gravidanza. Il contributo è previsto anche per ciascun figlio maggiorenne a carico, fino al compimento dei 21 anni, a condizione, però, che questi frequentino un corso di

formazione scolastica o professionale o un corso di laurea, ovvero che svolga un tirocinio o un'attività lavorativa e possieda un reddito complessivo inferiore a 8mila euro annui, oppure che sia registrato come disoccupato e in cerca di lavoro presso i servizi pubblici per l'impiego, ovvero, in ultimo, che svolga il servizio civile universale. Il beneficio è inoltre previsto nei casi di disabilità, con alcune condizioni. Nel mese di febbraio 2023 – l'ultimo periodo disponibile – i nuclei beneficiari di tale intervento sono stati 5,4 milioni.

L'importo dell'assegno per i figli a carico è calcolato sulla base della situazione economica del nucleo familiare, che viene valutata considerando l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE). L'assegno, in quanto misura universale, può comunque essere richiesto anche senza la necessità di presentare un ISEE – in queste situazioni verranno erogati gli importi minimi stabiliti dalla legge.

L'intervento prevede infine una serie di maggiorazioni degli importi mensili al ricorrere di determinate condizioni. Tra quelle più rilevanti ai fini della nostra analisi troviamo una maggiorazione pari a 30 euro mensili nel caso in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro. Tale importo spetta in misura piena per un ISEE pari o inferiore a 15mila euro, mentre per livelli di ISEE superiori esso si riduce fino ad annullarsi in corrispondenza di un ISEE pari a 40mila euro. Questa maggiorazione legata alla condizione occupazionale del nucleo familiare è stata introdotta allo scopo di non creare effetti negativi in termini di offerta di lavoro. Il beneficio avrebbe infatti per esempio potuto scoraggiare le persone disoccupate, spesso in maggioranza donne, dal cercare attivamente un impiego. Gli importi medi per nucleo fami-

liare nel mese di febbraio 2023 vanno dai 146 euro in caso di figlio unico ai 1.816 euro in caso di sei o più figli. In caso di due figli l'importo medio è stato di 313 euro, per tre figli di 612 euro, per quattro di 1.070 euro, per cinque di 1.379 euro.

Accanto all'AUU, una misura di carattere generale e universale, uno dei più recenti interventi pubblici a livello nazionale mirato esclusivamente a incentivare l'utilizzo di forme di supporto e assistenza per i figli a carico con età inferiore ai 3 anni è il cosiddetto «Bonus asilo nido», istituito nel dicembre 2016. Questo intervento ha l'obiettivo di sostenere le famiglie rispetto alle spese legate all'asilo nido – pubblico o privato autorizzato – nonché alle forme di assistenza domiciliare.

A partire dal 2020 l'importo del sostegno finanziario è determinato in base all'ISEE. Si prevede un importo massimo erogabile di 272 euro per 11 mensilità per la prima fascia ISEE, un massimo di 227 euro per 11 mensilità per la seconda fascia e un importo massimo erogabile di 136 euro per 11 mensilità per la fascia ISEE più alta o in assenza dell'indicatore. Il contributo per le forme di assistenza presso il domicilio è invece limitato ai casi di bambini impossibilitati a frequentare gli asili nido a causa di patologie croniche. L'importo in questo caso varia dai 3mila euro per la prima fascia ISEE ai 1.500 euro per la terza fascia ISEE o in assenza dell'indicatore, ed è erogato in un'unica soluzione. Poiché l'assistenza domiciliare è prevista solo in via residuale per alcuni casi circoscritti, i numeri che descrivono la misura, nel seguito, fanno riferimento ai soli contributi per il pagamento dell'asilo nido.

In termini di famiglie coinvolte dalla misura, nel 2022 – l'ultimo anno per cui sono resi disponibili i dati – il numero di beneficiari che ha ricevuto almeno un mese di

contributo per l'asilo nido è stato di circa 425mila, quasi il 50% in più rispetto al 2019. Per meglio interpretare questa cifra, l'Istituto di Previdenza ha calcolato la potenziale platea di riferimento utilizzando i dati relativi all'Assegno Unico e Universale, che presenta infatti un elevato tasso di adesione e che fornisce per questo una buona misura della popolazione di interesse. Così facendo, emerge come a livello nazionale poco più di un terzo (34%) dei bambini potenzialmente beneficiari usufruisca del Bonus asilo nido.

Per quanto riguarda invece gli importi erogati, a livello nazionale l'importo medio mensile del bonus nel 2022 è risultato pari a 213 euro per un minore che ha frequentato un nido privato e di 189 euro per chi ha invece optato per un nido pubblico. Dato il differenziale di costo tra i due diversi tipi di strutture, il tasso di copertura del bonus è risultato pari al 59,7% per i nidi privati e al 70,5% per i nidi pubblici.

Le misure di sostegno introdotte dal Governo centrale si sono nel tempo accompagnate ad altre forme di intervento a livello territoriale. Alcune Regioni nel tempo hanno infatti istituito forme di sostegno legate alle attività di baby sitting. Su questo fronte, le misure più recenti sono quelle adottate in Liguria, in Lazio e nel Friuli-Venezia Giulia.

In particolare, la Regione Liguria ha istituito un Bonus baby sitter per le madri e/o i padri di minori fino a 14 anni di età – o fino a 18 anni in caso di minori disabili – con un ISEE non superiore a 35mila euro. Il valore del bonus per l'assunzione del baby sitter è stato fissato a 350 euro mensili, con fondo di spesa complessivo di 1 milione di euro. La Regione Lazio ha invece introdotto un contributo annuale di 3mila euro destinato a genitori lavoratori

con almeno un figlio di età inferiore a 12 anni al momento della presentazione della domanda. Fra i requisiti vi è inoltre quello di un'attestazione ISEE non superiore ai 20mila euro. La Regione Friuli-Venezia Giulia ha infine istituito una «dote famiglia» nella forma di contributo regionale rivolto ai figli minori fino ai 18 anni di età per incentivare la fruizione di prestazioni e di servizi di carattere educativo, ludico e ricreativo e per conciliare i tempi di vita familiare con quelli lavorativi – tra i servizi rientra anche il baby sitting. In questo caso il requisito economico per poter ottenere il bonus fa riferimento a un ISEE inferiore o uguale a 30mila euro.

4.1.2. La proposta di intervento

L'intervento che proponiamo consiste nell'estendere la fruibilità del bonus attualmente in vigore per il pagamento degli asili nido anche all'ambito del lavoro domestico dedicato all'assistenza dei figli. Oltre ad ampliare le possibilità di spesa per le famiglie, l'intervento viene esteso ai figli fino al dodicesimo anno di età – per coprire interamente il periodo della scuola primaria. L'estensione della platea dei beneficiari e delle possibilità di spesa si accompagna all'introduzione di una nuova e ulteriore forma di condizionalità – oltre a quella relativa alla ricchezza familiare (ISEE). In particolare, la possibilità di ricevere il contributo e l'ammontare dello stesso dipendono dalla partecipazione al mercato del lavoro da parte dei componenti del nucleo familiare. Questa impostazione riprende in parte la normativa dall'Assegno Unico Universale, dando però più ampia rilevanza alla situazione occupazionale delle famiglie.

In generale, la proposta di intervento ha come obiettivo principale quello di incentivare la partecipazione al mercato del lavoro delle famiglie con figli. I dati sulla non-partecipazione al mercato del lavoro e sulla sotto-occupazione che abbiamo presentato nel capitolo 2 mostrano infatti come una larga percentuale delle persone che decidono di limitare la propria offerta di lavoro – soprattutto tra quelle di genere femminile – lo facciano perché impegnate nella cura dei figli – o più in generale della sfera domestica. Tuttavia, gli attuali interventi pubblici di incentivazione all'utilizzo di forme di assistenza per i figli sono quasi interamente circoscritti al supporto nel pagamento degli asili nido, e solo nei casi residuali sono rivolti al supporto nel pagamento di personale in ambito domestico. Forse anche a causa di queste limitazioni, tali forme di intervento risultano quindi relativamente poco diffuse. Nel 2022, il Bonus asili nido è stato richiesto solo dal 34% circa dei potenziali beneficiari.

Entrando quindi nei dettagli della proposta di intervento, si prevede che l'implementazione della misura venga gestita direttamente dall'INPS, tramite l'erogazione di un assegno mensile. Da un lato, l'Istituto di Previdenza ha infatti la possibilità di consultare la situazione occupazionale dei richiedenti. Dall'altro, un'erogazione diretta del beneficio da parte dell'INPS risulta più efficace per intervenire sulle situazioni di reale bisogno, rispetto a quanto avviene invece con lo strumento delle detrazioni gestite dall'Agenzia delle Entrate, il cui beneficio è posticipato nel tempo.

Per richiedere il contributo, un solo membro del nucleo familiare dovrà presentare la domanda all'Istituto di Previdenza, indicando i dati anagrafici propri e degli altri componenti del nucleo, inclusi quelli del minore per cui

viene richiesta l'erogazione del beneficio. Alla presentazione della domanda dovrà inoltre essere fornita l'eventuale documentazione attestante l'iscrizione a corsi di formazione o la registrazione presso servizi pubblici per l'impiego – in caso di disoccupazione. In base al fatto che la domanda venga effettuata per il supporto nel pagamento di un lavoratore domestico o per il pagamento dell'asilo nido, dovranno essere contestualmente forniti il contratto di lavoro del collaboratore domestico e il codice fiscale dello stesso, o i dati della struttura scelta e la documentazione attestante l'iscrizione dei figli. Attraverso i dati forniti, l'Istituto potrà ricostruire la situazione di ricchezza economica del nucleo familiare e la situazione dei rispettivi componenti nel mercato del lavoro, osservando per esempio i giorni lavorati durante il mese di riferimento da parte di ciascun membro del nucleo, la tipologia contrattuale, la tipologia di orario (full-time o part-time) e il reddito complessivo imponibile. Nel caso venga chiesto un contributo per il pagamento del baby sitter, l'INPS potrà inoltre risalire a una misura accurata dei pagamenti effettuati da parte del nucleo familiare al collaboratore domestico combinando l'informazione contenuta nel contratto di lavoro del collaboratore e le informazioni relative ai contributi versati registrate nelle banche dati dell'Istituto. In base all'ammontare della spesa sostenuta su base mensile sarà quindi possibile calcolare il beneficio cui il nucleo familiare ha diritto – espresso come percentuale della somma complessivamente versata al collaboratore. Il beneficio verrà erogato su base mensile rispetto alle spese sostenute durante il mese precedente.

Nello scenario base l'intervento prevede l'erogazione di un contributo che copra il 70% del costo sostenuto dalle famiglie per l'assistenza dei figli – la percentuale è la

stessa che viene attualmente garantita in media per coprire il costo degli asili nido pubblici. Lo scenario base fa in particolare riferimento a un nucleo familiare composto da persone abili al lavoro con un figlio a carico, un'attestazione ISEE in prima fascia e con i componenti del nucleo impiegati come dipendenti a tempo pieno durante il mese di riferimento. Al fine di riconoscere il valore formativo delle strutture di assistenza, pubbliche o private, nel caso si scelga di avvalersi di un asilo nido invece che di un collaboratore domestico – durante i primi anni di vita del figlio – la copertura viene aumentata secondo un coefficiente di 1,2. Per esempio, su 100 euro spesi per il pagamento dell'asilo nido si ha diritto a una copertura di 84 euro – cioè il 70% di 120 euro. Nel caso la stessa cifra venga invece destinata al pagamento di un collaboratore domestico, il rimborso scende a 70 euro.

Una delle principali novità della proposta consiste nel differenziare il contributo erogato in base alla partecipazione dei componenti del nucleo al mercato del lavoro. In particolare, la copertura del costo per l'assistenza dei figli è prevista ridursi proporzionalmente in base alla percentuale di ore lavorate durante il mese di riferimento, rispetto a una situazione occupazionale full-time. Per esempio, in un nucleo familiare composto da due persone abili al lavoro e in età lavorativa, nel caso una delle due persone fosse impiegata con un contratto part-time al 50%, la base di copertura del costo per l'assistenza dei figli verrebbe ridotta del 25% – è infatti questa la percentuale di part-time calcolata prendendo a riferimento entrambi i componenti del nucleo, il secondo dei quali impiegato a tempo pieno. Nel caso entrambe le persone fossero invece occupate con un contratto part-time al 50%, la base di copertura per il calcolo del rimborso verrebbe ridotta del

50%. La soglia minima di copertura nel caso di componenti occupati nel mercato del lavoro non può comunque scendere sotto il 40%, in modo da non penalizzare in maniera eccessiva i casi di contratti part-time con percentuali molto basse di ore lavorate. Una persona viene considerata occupata durante il mese di riferimento se ha lavorato almeno 17 giorni, indipendentemente dal tipo di orario.

Nel caso almeno un componente del nucleo fosse senza una regolare occupazione durante il mese di riferimento, il beneficio verrebbe comunque erogato, ma con una base su cui calcolare il rimborso ridotta al 30%. La condizione per ricevere il beneficio in questo caso è che la persona senza un'occupazione dimostri comunque di essere impegnata in corsi di formazione o registrata presso i servizi pubblici per l'impiego. In caso invece di completa inattività di almeno un componente del nucleo, durante il mese di riferimento, il beneficio non verrebbe erogato. Si considera come inattivo chi durante il mese di riferimento non abbia svolto almeno 17 giorni di attività legata al mercato del lavoro – considerando i giorni di regolare occupazione, quelli di formazione e quelli di iscrizione presso i servizi pubblici per l'impiego. La base su cui calcolare il beneficio viene infine ridotta secondo un coefficiente di 0,8 per i nuclei familiari in cui almeno un lavoratore sia impiegato come lavoratore autonomo o parasubordinato. Da un lato, per queste tipologie di lavoro non è infatti possibile stabilire la percentuale di ore lavorate – e si assume quindi un tempo pieno per il calcolo del beneficio – dall'altra queste forme di impiego garantiscono più ampi margini di flessibilità oraria rispetto al lavoro alle dipendenze – come dimostrano anche i nostri dati presentati nel capitolo 2.

Accanto alla distinzione tra diverse situazioni occupazionali, sono previste rimodulazioni anche in base alla condizione demografica del nucleo familiare. Il beneficio viene in particolare aumentato secondo un coefficiente di 1,2 per i nuclei composti da una sola persona abile al lavoro e per i figli con disabilità. Inoltre, per le famiglie con più figli la base su cui calcolare il beneficio viene rimodulata secondo un coefficiente di 1,5 nel caso di lavoratore domestico e di 2 nel caso di asili nido, per ogni figlio.

Rimangono poi attivi alcuni limiti di spesa definiti in base alla ricchezza del nucleo familiare (ISEE). In particolare, la base su cui calcolare il contributo viene ridotta del 20% per le famiglie in seconda fascia ISEE – tra i 15mila e i 25mila euro – e del 50% per le famiglie in terza fascia ISEE – tra i 25mila e i 30mila euro. Allo stesso tempo, il beneficio massimo erogabile viene stabilito essere di 600 euro mensili. La soglia massima viene ridotta del 20% per le famiglie in seconda fascia ISEE e del 50% per le famiglie in terza fascia ISEE. Non è prevista l'erogazione del beneficio per le famiglie oltre la terza fascia ISEE o per quelle senza indicatore economico. Nel caso in cui nello scenario base di piena occupazione si dovesse raggiungere il tetto massimo previsto dalla corrispondente fascia ISEE, i rimborsi negli scenari a occupazione ridotta verrebbero rimodulati in maniera proporzionale.

Una volta calcolata la copertura cui si ha diritto, in base alla situazione occupazionale e alla situazione ISEE, si applica su questa cifra un rimborso del 70%. Nel seguito presentiamo alcune simulazioni dell'intervento, considerando diverse situazioni demografiche, occupazionali e di ricchezza economica del nucleo familiare.

4.1.3. Simulazioni dell'intervento

La tabella 4.1 mostra una prima simulazione del beneficio. Ci focalizziamo in particolare su un nucleo familiare formato da un solo figlio nella fascia di età compresa tra 0 e 12 anni e da una sola persona abile al lavoro. Consideriamo inoltre il caso in cui il nucleo familiare decida di impiegare un collaboratore domestico baby sitter per due ore giornaliere, per 26 giorni al mese. Utilizzando un costo medio orario del baby sitter di 8,5 euro – come quanto emerso dalla nostra indagine – il totale corrisposto da questa famiglia al collaboratore domestico su base mensile ammonta a 442 euro.

In questa cornice, per un nucleo familiare in prima fascia ISEE il contributo varia dall'84% circa nel caso la persona abile al lavoro del nucleo sia impiegata a tempo pieno, al 25% circa nel caso in cui invece la stessa persona sia disoccupata ma comunque attiva – in cerca di un'occupazione o impegnata in corsi di formazione. Entrando maggiormente nei dettagli della simulazione, consideriamo il caso in cui la persona del nucleo sia occupata a tempo pieno durante il mese di riferimento. In questo scenario, il nucleo familiare ha diritto a un rimborso di circa 371 euro per il pagamento del baby sitter se risulta in prima fascia ISEE – l'ammontare corrisponde appunto all'84% del costo sostenuto. La cifra scende invece a 297 euro per un nucleo in seconda fascia ISEE e a 186 euro per un nucleo in terza fascia ISEE. Accanto a questa dimensione di ricchezza familiare, il contributo varia in maniera sostanziale anche in base alla situazione occupazionale. Considerando per esempio un nucleo in prima fascia ISEE, il rimborso scende dai 371 euro circa previsti per lo scenario di piena occupazione ai 111 euro circa nei

casi di disoccupazione attiva. Immaginando invece un part-time al 60%, il contributo mensile risulterebbe pari a 223 euro, per una copertura del costo complessivo che scende quindi al 50%. Da questa simulazione emerge una penalità dovuta all'occupazione part-time di circa 148 euro mensili rispetto alla situazione di occupazione a tempo pieno. Questa differenza equivale a circa il 34% della spesa complessiva sostenuta per il lavoratore baby sitter su base mensile.

Tabella 4.1 - Simulazione di contributo per il pagamento del baby sitter. Costo medio di 8,5 euro orari – 2h al giorno su 26 giorni mensili

Condizione occupazionale	Fascia I	Fascia II	Fascia III
Dipendente a tempo pieno	371 € (84%)	297 € (67%)	186 € (42%)
Autonomo	297 € (67%)	238 € (54%)	149 € (34%)
Part-time 60%	223 € (50%)	178 € (40%)	112 € (25%)
Disoccupato	111 € (25%)	89 € (20%)	56 € (13%)

La seconda simulazione che proponiamo fa riferimento a un nucleo familiare composto da due persone abili al lavoro e da un figlio a carico, nella fascia di età compresa tra 0 e 12 anni. Consideriamo inoltre il caso in cui il nucleo familiare decida di impiegare un collaboratore baby sitter per 91 ore mensili – il monte ore equivale a 3,5 ore al giorno su 26 giorni nel mese. Come fatto in precedenza, analizziamo diversi scenari in base alla ricchezza familiare e alla posizione dei componenti del nucleo nel mercato del lavoro (tabella 4.2). Assumendo anche in questo caso un costo medio orario del collaboratore do-

mestico di 8,5 euro, il costo complessivo su base mensile risulta pari a 774 euro.

In questo scenario, la percentuale del costo complessivo coperto dall'intervento pubblico varia dal 70% (542 euro) nel caso entrambi i componenti del nucleo siano occupati come dipendenti a tempo pieno e con un ISEE familiare in prima fascia, al 10% circa (81 euro) nel caso di almeno un disoccupato attivo all'interno del nucleo e di un ISEE familiare in terza fascia. Anche da questa simulazione emergono importanti differenze in base alla situazione occupazionale della famiglia. Considerando il caso di un nucleo familiare in prima fascia ISEE, la percentuale del costo del collaboratore coperta dal contributo pubblico scende dal 70% (542 euro) in caso di piena occupazione al 53% (407 euro) nel caso in cui uno dei componenti fosse occupato a orario ridotto con un part-time del 50%. In caso invece di almeno un componente

Tabella 4.2 - Simulazione di contributo per il pagamento del baby sitter. Costo medio di 8,5 euro orari – 3,5h al giorno su 26 giorni mensili

Condizione occupazionale	Fascia I	Fascia II	Fascia III
Entrambi dipendenti a tempo pieno	542 € (70%)	433 € (56%)	271 € (35%)
Un autonomo e un dipendente a tempo pieno	434 € (56%)	346 € (45%)	217 € (28%)
Un dipendente a tempo pieno e un part-time 50%	407 € (53%)	325 € (42%)	203 € (26%)
Un dipendente a tempo pieno e un disoccupato	163 € (21%)	130 € (17%)	81 € (10%)

disoccupato, il beneficio scende a coprire solo il 21% del costo del baby sitter (163 euro).

4.1.4. Il costo dell'intervento

In questa sezione offriamo infine una stima dei costi dell'intervento proposto. Considerata la complessità dell'intervento in termini di diversificazione del beneficio – in base alla situazione di ricchezza familiare e alla situazione occupazionale – per una stima dei costi abbiamo da un lato combinato tra loro diverse fonti dati, dall'altro utilizzato delle assunzioni semplificatrici.

Il primo tassello per calcolare la spesa prevista consiste nel misurare la platea dei potenziali beneficiari. Secondo i dati Istat (2023), il numero di bambini fino ai 12 anni di età è pari a 6 milioni circa.

Il secondo tassello consiste nel calcolare quante famiglie italiane ricadano in ciascuna delle tre fasce ISEE che abbiamo considerato per l'intervento. Nel biennio 2020-2021, a fronte di circa 26 milioni di nuclei familiari (Istat), 8 milioni di questi risultano coperti da ISEE (Ministero del Lavoro, 2021). Tra le famiglie coperte da ISEE, il 65% circa è risultato in prima fascia, il 20% in seconda fascia e il 5% circa in terza fascia (INPS, 2023). Riparametrando queste percentuali sull'intera popolazione – tenendo cioè conto delle famiglie non coperte da ISEE – otteniamo che il 20% circa dei nuclei familiari si colloca nella prima fascia ISEE, il 6% nella seconda e il 2% nella terza. Convertendo queste percentuali in numeri assoluti – utilizzando il dato sulla platea dei potenziali beneficiari – otteniamo così un numero di circa 1,2 milioni di bambini potenzialmente beneficiari in nuclei fami-

liari in prima fascia ISEE, 360mila bambini potenzialmente beneficiari in nuclei familiari in seconda fascia ISEE e 120mila bambini potenzialmente beneficiari in nuclei familiari in terza fascia ISEE.

Il terzo e ultimo tassello consiste nel ricostruire la situazione occupazionale dei nuclei familiari, differenziando anche in base al loro indicatore di ricchezza. La percentuale di famiglie per situazione occupazionale può infatti variare in maniera importante tra le diverse fasce di ricchezza. Per quest'ultimo calcolo ci siamo affidati ai dati di Banca d'Italia sulla ricchezza delle famiglie italiane. Abbiamo anzitutto applicato la semplice formula per il calcolo ISEE ai dati sul patrimonio e sul reddito per classificare le famiglie italiane in tre diverse fasce di ricchezza – la misura di ricchezza utilizzata non è direttamente sovrapponibile a quella ISEE in quanto non tiene conto di diversi aspetti quali lo scomputo del mutuo per la prima casa, situazioni di disabilità e altri. I dati così ottenuti sulla distribuzione delle famiglie italiane in base alla loro ricchezza sono poi stati riparametrati in modo da riprodurre la distribuzione delle famiglie italiane per condizione ISEE. Per ciascuna fascia di ricchezza abbiamo infine calcolato la percentuale di famiglie in diverse situazioni occupazionali, considerando solo le famiglie con figli.

La tabella 4.3 riporta quindi il numero di potenziali beneficiari per ciascuna fascia di ricchezza e per diverse situazioni occupazionali all'interno del nucleo familiare. Al fine di semplificare il calcolo, abbiamo considerato i lavoratori autonomi come dipendenti full-time e individuato come situazioni di part-time quelle in cui ci sia almeno un lavoratore a orario ridotto all'interno del nucleo familiare. Per queste situazioni assumiamo inoltre che ci sia un lavoratore part-time al 50% all'interno del nucleo

e un altro a tempo pieno. Per il caso della disoccupazione consideriamo i nuclei familiari con almeno un disoccupato, e assumiamo che nello stesso nucleo ci sia un'altra persona impiegata come dipendente full-time. Nella realtà le possibili diverse situazioni occupazionali dei nuclei familiari sono ovviamente molteplici e più variegata rispetto alle categorie che abbiamo deciso di considerare ai fini della stima di costo. Abbiamo infine assunto la presenza di un solo figlio di età compresa tra 0 e 12 anni all'interno di ciascun nucleo familiare, e nuclei familiari composti da due persone abili al lavoro.

Tabella 4.3 - Potenziali beneficiari per situazione occupazionale e fascia ISEE (migliaia)

Condizione occupazionale	Fascia I	Fascia II	Fascia III
Solo dipendenti full-time	168	104	36
Almeno un part-time	168	68	23
Almeno un disoccupato	444	68	13

Per la stima del costo consideriamo un *take-up rate* del 70% – cioè doppio rispetto a quello osservato per il Bonus asili nido – costante all'interno di ciascuna fascia ISEE. Assumiamo inoltre un costo medio di 774 euro mensili per il baby sitter – 8,5 euro l'ora per 3,5 ore al giorno per 26 giorni mensili. Consideriamo infine il caso in cui tutte le famiglie beneficiarie decidano di optare per il collaboratore domestico. Il costo reale sarà quindi verosimilmente più basso, in quanto alcune famiglie decideranno di affidare i propri figli a strutture di assistenza.

Nell'ambito della cornice normativa proposta e utilizzando il metodo di calcolo sopra descritto, con le relative assunzioni, otteniamo un costo mensile della misura di 323 milioni di euro, che si traduce in un costo annuale di circa 4 miliardi di euro.

4.1.5. Conclusioni

La nostra proposta di intervento mira a incentivare in maniera importante i servizi di assistenza come strumento per liberare tempo da dedicare al mercato del lavoro all'interno del nucleo familiare. In un contesto di risorse pubbliche limitate, riteniamo infatti opportuno che queste vengano indirizzate verso ambiti di spesa che abbiano esternalità positive per l'intera collettività, e che non si limitino a distribuire risorse a particolari gruppi di interesse. In questo contesto, una più ampia partecipazione al mercato del lavoro rientra tra le sfide chiave di una società in cui l'aspettativa di vita aumenta e la natalità diminuisce – da qui l'interesse collettivo della proposta.

Il costo dell'intervento va quindi valutato alla luce di obiettivi di più ampio respiro rispetto a quelli di semplice assistenza delle famiglie con figli. Inoltre, una misura che abbia come effetto quello di incentivare l'occupazione comporta benefici economici immediati per le finanze pubbliche – non solo in termini di maggiori entrate fiscali ma anche in termini di minori spese per eventuali misure di sostegno al reddito. Adottando una prospettiva dinamica, nel medio periodo una più ampia partecipazione al mercato del lavoro riduce poi il rischio di carriere discontinue, e quindi la probabilità che in futuro risorse pubbliche debbano essere indirizzate per garantire pen-

sioni minime. Infine, la misura incentiva in maniera indiretta l'emersione del nero nell'ambito del lavoro domestico, essendo il beneficio garantito solo in caso di contratti regolarmente registrati.

In termini di spesa, è opportuno infine sottolineare come, nell'ambito della cornice delineata dalla nostra proposta, le percentuali di rimborso specifiche ad ogni situazione occupazionale e a ciascuna fascia di ricchezza economica possano essere rimodulate secondo diversi interessi di indirizzo politico e in base alle disponibilità di finanza pubblica. Per esempio, si può decidere di penalizzare in maniera più o meno marcata la sotto-occupazione – invece di seguire un semplice approccio di tipo proporzionale come nel caso dell'intervento proposto. Si può inoltre decidere di rimodulare diversamente i rimborsi in base alla fascia ISEE delle famiglie, per esempio indirizzando le risorse economiche esclusivamente verso le famiglie in condizioni più svantaggiate.

4.2. Un aiuto per conciliare assistenza e lavoro

4.2.1. La domanda di servizi

I dati forniti dall'Istat descrivono un quadro di sostanziale fragilità delle persone con disabilità, con evidenti svantaggi rispetto al resto della popolazione, sullo sfondo di un Paese che sta invecchiando, e senza più una famiglia numerosa a fare da ammortizzatore di prestazioni assistenziali. In Italia, dal 2014, le persone con disabilità¹

¹ La definizione del Registro della Disabilità riporta: persona con una (o più) patologie di tipo fisico, mentale, intellettuale e/o sensoriale, determi-

hanno stabilmente superato la soglia dei 3 milioni di individui. Nel 2021 queste rappresentano il 5% della popolazione totale, a cui si aggiunge un 16% di cittadini con limitazioni non gravi, e un incognito 6% di persone per le quali non viene indicata la condizione.

In Italia, quindi, più del 20% degli abitanti soffre di qualche forma di limitazione nella vita quotidiana, mentre i cittadini che sicuramente non ne soffrono sono poco più del 70%. Tale quadro sintetico suggerisce da solo l'importanza che ha, e che avrà sempre più, la domanda di servizi assistenziali, in alternativa o in sinergia con quelli medici delle strutture sanitarie.

A fronte di più di 3 milioni di disabili gravi in Italia, il numero di pensioni di disabilità è passato da poco meno di 4,5 milioni nel 2012 a 4.327.445 nel 2020. Nel periodo considerato, coloro che percepiscono pensioni di disabilità sono pari a poco più del 19% dei pensionati totali.

La spesa pensionistica per la disabilità ammonta complessivamente a un totale di poco più di 68 miliardi nel 2020, che è pari al 22% della spesa pensionistica complessiva italiana, quota che è scesa dal 2012, allorquando era pari al 24%, e che è gradualmente diminuita negli anni. In proporzione, quindi, le pensioni per la disabilità assorbono mediamente più risorse. Questo dato è confermato dall'osservazione dell'ammontare medio della pensione annua di disabilità, che è cresciuta da poco più di 14mila euro nel 2012 a 15.801 nel 2020. Confrontando questo dato con la pensione media annua italiana, si evince che le pensioni di disabilità sono mediamente più alte

nanti difficoltà a svolgere i compiti e le funzioni proprie dell'età nella vita quotidiana, accertate da una commissione medico-legale ai fini dell'erogazione di specifici benefici, servizi e/o prestazioni di tipo monetario diretto.

di quelle standard (del 25% nel 2012, per poi discendere fino a una maggiorazione del 17% nel 2020).

Prendendo in considerazione la categoria dei disabili che riscontrano gravi limitazioni nelle attività abitualmente svolte (3 milioni di persone nel 2021), ossia quelli più vulnerabili e dipendenti da assistenza esterna, si osserva un dato socialmente problematico (tabella 4.4). Nel 2021, il 29% di essi vive da solo in casa (quota in aumento dal 2016), e deve quindi provvedere con difficoltà alla propria vita quotidiana, e un ulteriore 26% vive in una coppia in cui non vi sono figli che possano essergli d'aiuto. Quasi il 55%, quindi, vive situazioni di difficoltà estreme nelle mansioni quotidiane, ed è verso questa fetta di popolazione che l'assistenza domiciliare può essere maggiormente indirizzata.

Tabella 4.4 - Persone con gravi limitazioni nelle attività abitualmente svolte e ruolo familiare: anni 2016-2021, valori %

Ruolo familiare	Anno					
	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Persone sole	26,4	26,9	29,5	28,9	27,9	28,6
Membro aggregato in famiglie con un solo nucleo	4,7	4,3	4,1	4,3	4,3	4,1
Genitore in coppia con figli	16,9	17,3	16,6	16,2	16,4	15,9
Mono-genitore	6,3	7,4	7,3	7,4	7,6	7,3
Coniuge in una coppia senza figli	27,5	26,2	25,6	27,4	26,9	25,6
Figlio in una coppia	7,6	6,8	6,4	6,2	6,1	7,6
Figlio con un solo genitore	3,5	3,3	2,7	2,7	3,7	3,8
Altro	7,1	7,7	7,8	7	7	7,1
Non indicato	0	0	0	0	0	0
Totale	100	100	100	100	100	100

Fonte: elaborazione su dati Istat

In stretta sinergia con le famiglie e i lavoratori domestici *stricto sensu*, infine, operano le realtà imprenditoriali inquadrare nei settori Ateco relativi all'assistenza alla persona². A conferma della sempre più crescente necessità di lavoro di tipo assistenziale (domestico e non), le imprese inquadrare nei due settori presentano tassi di crescita in aumento per tutto il periodo considerato (2012-2021): nel 2021, le imprese dei due settori assommano allo 0,5% delle imprese italiane, e il numero degli operatori è aumentato di quasi il 45% dal 2012, in entrambi i settori. Sul lato dell'occupazione, le imprese dei due settori occupano complessivamente il 2% dei lavoratori italiani nel 2021, mentre, dal punto di vista della produzione, la loro produzione a prezzi base è di poco più di 27 miliardi nel 2021, a fronte di un valore aggiunto di quasi 15 miliardi.

Il contesto italiano vede quindi il lavoro domestico in crescita (specie nella sua componente assistenziale), per quanto riguarda la domanda (presente e futura), i destinatari, le imprese e la spesa pubblica pensionistica. Ciò che è marcatamente diminuito nel corso degli anni è, ad eccezione del periodo pandemico, il numero dei lavoratori domestici, lasciando quindi spazio a importanti interventi di politiche pubbliche volte a stimolare l'offerta di lavoro di nuovi lavoratori in ambito assistenziale.

Questa seconda parte del capitolo è quindi dedicata all'ambito dell'assistenza e della cura di persone anziane, o più nello specifico di persone non autosufficienti. Ci focalizziamo in particolare su una proposta di intervento che abbia l'obiettivo di incentivare l'assunzione di colla-

² Essi sono il settore 87 (servizi di assistenza sociale residenziale) e il settore 88 (assistenza sociale non residenziale).

boratori domestici badanti, con riferimento a personale formato e non formato.

Tale ambito di intervento è ampio e variegato, e interessa non solo il settore del lavoro domestico ma anche e soprattutto, come menzionato, quello dell'assistenza sanitaria, pubblica e privata. In questa cornice, la nostra proposta di intervento si limita a intervenire sulle situazioni in cui una persona abile al lavoro si trovi nella condizione di dover sottrarre del tempo da dedicare al mercato del lavoro per poter assistere un familiare non autosufficiente. La proposta è quindi circoscritta ai casi di *caregivers* abili al lavoro in ambito familiare.

4.2.2. *Il contesto normativo*

Il datore di lavoro che versa regolarmente i contributi all'INPS per assistenti familiari – e colf – può usufruire di agevolazioni fiscali. Una prima agevolazione consiste nella deduzione dal reddito dei contributi obbligatori versati per addetti all'assistenza, per un importo massimo di circa 1.500 euro l'anno – tale importo massimo deducibile è fisso e non varia in base ai livelli di reddito dichiarati. In secondo luogo, per gli addetti all'assistenza di persone non autosufficienti, il datore di lavoro può detrarre dall'imposta lorda il 19% delle spese sostenute, per un importo massimo di circa 2mila euro l'anno. Tale detrazione spetta al soggetto non autosufficiente o ai familiari che affrontano tali spese, ed è possibile usufruirne solo se il proprio reddito complessivo è inferiore alla soglia di 40mila euro. Altri tipi di intervento sono inoltre previsti per i titolari della Legge 104/92 – in termini per esempio di IVA agevolata o nella forma di bonus monetari temporanei.

Accanto a interventi a livello nazionale, anche in questo caso diverse Regioni italiane hanno previsto misure di sostegno per aiutare economicamente le famiglie a sostenere le spese legate all'assistenza domiciliare.

Tra queste, la Regione Puglia ha introdotto un contributo di venti mensilità da 1.200 euro ciascuna riservato all'assistenza di persone in condizioni di forme gravi di non autosufficienza. Per accedere al sostegno economico è necessario possedere un ISEE non superiore a 60mila euro in caso di adulti e di 80mila euro in caso di minorenni.

La Regione Liguria eroga il Bonus badanti per l'assunzione di assistenti domiciliari il cui valore ammonta a 500 euro mensili per dodici mesi – in caso di accesso al Fondo Regionale per la non autosufficienza l'importo scende a 150 euro.

Con il progetto «Pronto Badante» la Regione Toscana ha messo a disposizione delle famiglie un servizio di sostegno rivolto alla persona anziana nel momento in cui si presenta, per la prima volta, una situazione di fragilità. La persona anziana – con età di almeno 65 anni, residente in Toscana e priva di un progetto di assistenza personalizzato – è beneficiaria di un'erogazione attraverso il libretto famiglia per il lavoro occasionale accessorio, per un importo complessivo di 300 euro *una tantum*.

In Piemonte è attivo il «Buono domiciliarietà», un contributo mensile erogato dalla Regione del valore di 600 euro, riconosciuto al massimo per ventiquattro mensilità, spendibile per l'acquisto di servizi di assistenza familiare o di assistenza educativa nel caso di minori, a favore di persone non autosufficienti residenti e/o con domicilio sanitario in Piemonte.

Infine, la Regione Lombardia ha previsto il Bonus «Assistenti Familiari», una misura finalizzata all'eroga-

zione di un rimborso per le spese sostenute per l'assistente. Anche in questo caso il contributo è parametrato al valore ISEE. In caso di ISEE non superiore a 25mila euro il contributo ha un tetto massimo di 2.400 euro. Il contributo massimo scende a 2mila euro in caso di ISEE compreso fra 25mila e 35mila euro.

4.2.3. La proposta di intervento

In questa cornice, la nostra proposta di intervento per l'assunzione di personale badante ricalca quella già delineata nel capitolo precedente in ambito di baby sitting, estendendo il bonus per l'assunzione dell'assistente familiare baby sitter anche ai casi dei badanti.

Entrando nei dettagli della proposta, l'implementazione della misura è previsto venga gestita direttamente dall'INPS, tramite l'erogazione di un assegno mensile. Per richiedere il contributo, il membro del nucleo familiare che si occupa dell'assistenza di un familiare non autosufficiente – seguendo l'impostazione maggiormente diffusa, i casi di assistenza familiare sono quelli inquadrati nell'ambito della Legge 104/92 – dovrà presentare domanda all'Istituto di Previdenza, indicando i dati anagrafici propri e degli altri componenti del nucleo, inclusi quelli della persona assistita e per cui viene richiesta l'erogazione del beneficio. Alla presentazione della domanda dovrà essere fornita l'eventuale documentazione attestante l'iscrizione a corsi di formazione o la registrazione presso servizi pubblici per l'impiego – in caso di disoccupazione. Dovrà inoltre essere contestualmente fornito il contratto di lavoro del collaboratore domestico badante e il codice fiscale dello stesso. Il beneficio verrà erogato

su base mensile in base alle spese sostenute durante il mese precedente.

In termini dell'ammontare del beneficio, nello scenario base l'intervento prevede l'erogazione di un contributo che copra il 70% del costo sostenuto dalle famiglie per l'assistenza. Come nel caso dell'intervento in ambito di baby sitting, lo scenario base fa riferimento a una persona abile al lavoro impiegata come dipendente a tempo pieno durante il mese di riferimento e con un'attestazione ISEE in prima fascia.

Il contributo erogato viene differenziato in base alla partecipazione al mercato del lavoro del richiedente. In particolare, la copertura del costo per l'assistenza è prevista ridursi proporzionalmente in base alla percentuale di ore lavorate durante il mese di riferimento, rispetto a una situazione occupazionale full-time. La soglia minima di copertura nel caso di una persona occupata non può comunque scendere sotto il 40%. Una persona viene considerata occupata durante il mese di riferimento se ha lavorato almeno 17 giorni, indipendentemente dal tipo di orario.

Nel caso la persona richiedente fosse senza una regolare occupazione durante il mese di riferimento, il beneficio verrebbe comunque erogato, ma con una base su cui calcolare il rimborso ridotta al 30%. La condizione per ricevere il beneficio in questo caso è che la persona senza un'occupazione dimostri comunque di essere attiva nel mercato del lavoro – perché impegnata in corsi di formazione o perché registrata presso i servizi pubblici per l'impiego. In caso invece di completa inattività durante il mese di riferimento, il beneficio non verrebbe erogato. Si considera come inattivo chi durante il mese di riferimento non abbia svolto almeno 17 giorni di attività legata al

mercato del lavoro – considerando i giorni di regolare occupazione, quelli di formazione e quelli di iscrizione presso i servizi pubblici per l'impiego. La base su cui calcolare il beneficio viene infine ridotta secondo un coefficiente di 0,8 per i lavoratori autonomi o parasubordinati.

Accanto alla distinzione tra diverse situazioni occupazionali, rimangono attive le rimodulazioni previste sulla base della condizione demografica del nucleo familiare. Il beneficio viene in particolare aumentato secondo un coefficiente di 1,2 per i nuclei composti da una sola persona abile al lavoro che si occupa dell'assistenza.

Rimangono infine attivi alcuni limiti di spesa definiti in base alla ricchezza del nucleo familiare (ISEE). In particolare, la base su cui calcolare il contributo viene ridotta del 20% per le famiglie in seconda fascia ISEE – tra i 15mila e i 25mila euro – e del 50% per le famiglie in terza fascia ISEE – tra i 25mila e i 30mila euro. Allo stesso tempo, il beneficio massimo erogabile viene stabilito essere di 1.200 euro mensili. La soglia massima viene ridotta del 20% per le famiglie in seconda fascia ISEE e del 50% per le famiglie in terza fascia ISEE. Non è prevista l'erogazione del beneficio per le famiglie oltre la terza fascia ISEE o per quelle senza indicatore economico. Nel caso in cui nello scenario base di piena occupazione si dovesse raggiungere il tetto massimo previsto dalla corrispondente fascia ISEE, i rimborsi negli scenari a occupazione ridotta verrebbero rimodulati in maniera proporzionale.

Una volta calcolata la copertura cui si ha diritto, in base alla situazione occupazionale e alla situazione ISEE, si applica su questa un rimborso del 70%.

4.2.4. Simulazioni dell'intervento

La tabella 4.5 mostra una simulazione del beneficio. Consideriamo in particolare il caso in cui un collaboratore badante venga impiegato per 40 ore settimanali, per un totale di circa 170 ore mensili. Utilizzando un costo medio orario del collaboratore di 9 euro – come quanto emerso dalla nostra indagine – il totale corrisposto dalla famiglia al collaboratore domestico su base mensile ammonta a circa 1.500 euro – lo scenario è equivalente al caso di un rapporto in convivenza, per 54 ore settimanali e una retribuzione media di circa 6,5 euro orari. Consideriamo il caso di un nucleo familiare composto da due persone abili al lavoro.

In questa cornice, per un nucleo familiare in prima fascia ISEE il contributo varia dal 70% nel caso la persona abile al lavoro che richiede il beneficio sia impiegata a tempo pieno al 21% circa nel caso in cui la stessa persona sia invece disoccupata ma comunque attiva. Entrando maggiormente nei dettagli della simulazione, consideriamo il caso in cui la persona che richiede il beneficio sia occupata a tempo pieno durante il mese di riferimento. In questo scenario si ha diritto a un rimborso di circa 1.084 euro per il pagamento del badante se il richiedente risulta in prima fascia ISEE – l'ammontare corrisponde appunto al 70% del costo sostenuto. La cifra scende invece a 867 euro per un nucleo in seconda fascia ISEE e a 542 euro per un nucleo in terza fascia ISEE. Accanto a questa dimensione di ricchezza familiare, il contributo varia in maniera sostanziale anche in base alla situazione occupazionale del richiedente. Considerando per esempio un nucleo in prima fascia ISEE, il rimborso scende da 1.084 euro previsti per lo scenario di piena occupazione a 325

euro circa nei casi di disoccupazione attiva. Immaginandolo invece un part-time al 60%, il contributo mensile risulterebbe pari a 650 euro – per una copertura del costo complessivo che scende quindi al 42%. Da questa simulazione emerge quindi una penalità dovuta all’occupazione part-time di circa 400 euro mensili rispetto alla situazione di occupazione a tempo pieno. Questa differenza equivale a circa il 26% della spesa complessiva sostenuta per il lavoratore badante su base mensile.

Tabella 4.5 - Simulazione di contributo per il pagamento del badante. Costo medio di 9 euro orari – 40 ore settimanali per 4,3 settimane mensili

Condizione occupazionale	Fascia I	Fascia II	Fascia III
Dipendente a tempo pieno	1.084 € (70%)	867 € (56%)	542 € (35%)
Autonomo	867 € (56%)	694 € (45%)	434 € (28%)
Part-time 60%	650 € (42%)	520 € (34%)	325 € (21%)
Disoccupato	325 € (21%)	260 € (17%)	163 € (11%)

4.2.5. *Il costo dell'intervento*

In questa sezione offriamo infine una stima dei costi dell’intervento proposto. Considerata la complessità dell’intervento in termini di diversificazione del beneficio – in base alla situazione di ricchezza familiare e alla situazione occupazionale – anche in questo caso per ottenere una stima dei costi abbiamo da un lato combinato tra loro diverse fonti dati, dall’altro utilizzato delle assunzioni semplificatrici.

Come in precedenza, il primo tassello per calcolare la

spesa prevista consiste nel misurare la platea di riferimento. Non è possibile in questo caso ottenere una stima puntuale dei potenziali beneficiari – la misura potrebbe infatti incentivare il ricorso alla Legge 104/92, aumentando quindi la platea di riferimento. In questo caso ci affidiamo quindi ai dati INPS sull'attuale numero di lavoratori badanti presenti in Italia. Secondo questi dati, i lavoratori badanti con contratti regolarmente registrati sono pari a 429mila (2022). Da un lato, questa platea rappresenta una stima per eccesso di quella presa a riferimento dal nostro intervento, in quanto non tutti i lavoratori badanti si inseriscono in contesti di assistenza regolati dalla Legge 104/92. Dall'altro, la misura stessa, come anticipato, potrebbe portare all'assunzione di nuovo personale.

Il secondo tassello consiste nel calcolare quante famiglie italiane ricadano in ciascuna delle tre fasce ISEE che abbiamo considerato per l'intervento. In questo caso utilizziamo le stime già elaborate per la proposta in ambito baby sitting. Otteniamo così un numero di circa 86mila badanti potenzialmente riconducibili a una situazione di prima fascia ISEE, 26mila badanti potenzialmente riconducibili a una situazione di seconda fascia ISEE e 9mila badanti potenzialmente riconducibili a una situazione di terza fascia ISEE – questa stima non tiene conto di come l'incidenza di badanti possa essere più o meno alta all'interno di alcune delle fasce ISEE tra quelle considerate.

Il terzo e ultimo tassello consiste nel ricostruire la situazione occupazionale dei nuclei familiari, differenziando anche in base al loro indicatore di ricchezza. Anche in questo caso utilizziamo le stime già elaborate e presentate per la proposta in ambito baby sitting. Non potendo osservare quale sia il familiare all'interno del nucleo che decida di farsi carico dell'assistenza del familiare non au-

tosufficiente, utilizziamo in questo caso la situazione occupazionale del nucleo familiare, e non quella del diretto beneficiario della misura – i dati sulla ricchezza sono infatti elaborati a livello familiare e non individuale.

Tabella 4.6 - Badanti potenzialmente riconducibili a diversi nuclei per situazione occupazionale e fascia ISEE (migliaia)

Condizione occupazionale	Fascia I	Fascia II	Fascia III
Solo dipendenti full-time	12	8	3
Almeno un part-time (60%)	12	5	2
Almeno un disoccupato	32	5	1

Per la stima del costo della misura assumiamo infine un costo medio di 1.548 euro mensili per il collaboratore badante – 9 euro l’ora per 40 ore settimanali per 4,3 settimane al mese. Nell’ambito della cornice normativa proposta e utilizzando il metodo di calcolo sopra descritto, con le relative assunzioni, otteniamo un costo mensile della misura di circa 45 milioni di euro, che si traduce in un costo annuale di circa 540 milioni di euro.

4.2.6. Conclusioni

Anche in questo contesto la nostra proposta di intervento mira a incentivare in maniera importante i servizi di assistenza come strumento per liberare tempo da dedicare al mercato del lavoro all’interno del nucleo familiare. Il co-

sto dell'intervento va quindi valutato alla luce di obiettivi di più ampio respiro rispetto a quelli di semplice assistenza.

Come nell'ambito del baby sitting, anche in questo caso le percentuali di rimborso specifiche a ogni situazione occupazionale e a ciascuna fascia di ricchezza economica possono essere rimodulate secondo diversi interessi di indirizzo politico e in base alle disponibilità di finanza pubblica.

4.3. Il superamento del bonus attraverso lo «zainetto fiscale»

A seguito delle due proposte mirate di intervento fiscale per i lavoratori domestici baby sitter e badanti, in questa terza parte del capitolo affrontiamo più in generale il tema delle tax expenditure. Detrazioni e deduzioni sono infatti tra gli strumenti di intervento fiscale più diffusi – non solo in Italia – in ambito di lavoro domestico. Nel seguito proponiamo un approccio innovativo in questo ambito. Non essendo ristretta a particolari categorie di lavoratori domestici, la proposta che delineiamo si applica anche al caso dei lavoratori colf, non toccati dalle precedenti proposte di intervento.

4.3.1. *Premessa*

E se avessimo esagerato? Non che il resto del mondo ne sia esente. Tutt'altro. Parliamo delle tax expenditure o delle spese fiscali. Cosa sono? Una variante contemporanea di spesa pubblica, non centralizzata, ma lasciata del

tutto nelle mani dei contribuenti. Essa, quindi, comporta non già l'erogazione di servizi o il trasferimento di denaro, ma la concessione di un regime tributario di vantaggio a contribuenti particolari, in funzione di una missione particolare, in relazione a un tributo particolare, qualche volta in un momento particolare (per esempio, durante e dopo la pandemia). Naturalmente questo regime di vantaggio è collegato a una spesa privata, finanziata dallo Stato, più o meno completamente, attraverso una rinuncia a riscuotere tasse, imposte e diritti. Le tax expenditure sono così diffuse che l'OCSE ha realizzato un database di tutte le tax expenditure dei suoi Paesi partecipanti³. Ci sono tutti, ma non ci sono tutte le tax expenditure, perché la grande eterogeneità rende difficoltosa questa raccolta. Se prendiamo come un'approssimazione per difetto i dati riportati in questo database (che non include, per esempio, le tax expenditure dei governi locali) abbiamo che negli ultimi dieci anni in media il gettito fiscale che i Paesi censiti hanno rinunciato a raccogliere si aggira intorno al 3,5% del PIL, sacrificando l'8% del gettito⁴. Ma ci sono casi molto oltre queste medie. Quali sono le ragioni di «successo» delle tax expenditure?

- a. Si autoliquidano, quindi raggiungono rapidamente la finalità di politica economica o industriale (la cosiddetta missione) per cui sono istituite.
- b. Sono accolte favorevolmente dagli elettori, perché danno l'impressione che il legislatore tributario non sia cieco, ma si accorga di stati di bisogno particolari.

³ <https://gted.net/>.

⁴ Christian von Haldenwang, Agustin Redonda, *Tax expenditures: The hidden side of government spending*, VoxEu, Cepr.org, 16 giugno 2021.

- c. Non pregiudicano (teoricamente) il gettito futuro, perché possono essere a termine o possono essere soppresse generando un automatico aumento di gettito, senza un espresso inasprimento apposito delle regole fiscali.
- d. La rapidità le rende idonee alle politiche macroeconomiche fiscali anticicliche, spesso criticate per il tempo necessario ad aumentare in concreto la spesa pubblica, come si è visto nella recente esperienza del PNRR.
- e. In molti casi fanno emergere basi fiscali che in precedenza erano tenute del tutto o in parte celate al fisco, perché i beni fiscalmente agevolati devono essere pagati in modo «tracciabile».

Naturalmente non mancano i «difetti»:

- f. Generano assuefazione. Nascono spesso come misure discrezionali e poi è difficile rimuoverle quando cessa la ragione per cui sono state istituite, senza ridurre il consenso al Governo.
- g. L'assuefazione può determinare comportamenti non desiderati dei target. Per esempio, la decadenza di uno sconto fiscale per il bene A può ridurre la domanda del bene A in attesa del ritorno della norma di agevolazione.
- h. Non sempre può essere previsto il costo effettivo finale per l'erario (si veda l'esempio del bonus 110); ciò accade quando la tax expenditure vale per tutti, senza un plafond predeterminato di utilizzo.
- i. Possono generare bolle di domanda dei beni scelti, nonché bolle dei prezzi, quando l'offerta non è pronta a rispondere a una domanda in aumento perché fiscalmente agevolata.
- j. Diseducano famiglie e imprese a risolvere i problemi, in attesa di una soluzione fiscale, calata dall'alto.

- k. Se i beneficiari sono scelti sulla base del reddito (basso), ciò costituisce un incentivo a evadere o eludere la crescita della base imponibile. O anche un incentivo a contingentare l'attività e un disincentivo a ricercare economie di scala (tipico il caso degli imprenditori forfettari, poco incentivati fiscalmente a crescere).
- l. Generano un'economia nella quale la libertà di scelta nel mercato dei consumatori è influenzata dagli sconti fiscali.
- m. Hanno un costo per il bilancio dello Stato, ma questo costo non è evidente come altre grandezze, come il deficit. Sono, per così dire, un ammanco occulto di ricavi non espresso formalmente nel bilancio.
- n. Introducono diseguaglianza di trattamento fiscale tra persone (fisiche e giuridiche), contravvenendo a una delle norme base di qualsiasi sistema tributario nei Paesi democratici («le tasse sono uguali per tutti»).
- o. Soprattutto se il loro numero è alto, la verifica dell'effettivo raggiungimento dell'obiettivo di policy non è sempre agevole e molto spesso viene omessa.

4.3.2. Le tax expenditure (bonus) in Italia

E in Italia?

È presto detto. Secondo la Commissione⁵ che presso il MEF annualmente monitora e tiene sotto controllo le tax expenditure, la cui ultima pubblicazione è del 2022 (da cui è tratta la tabella 4.7), il numero delle tax expenditure è arrivato alla stucchevole cifra di 740. 626 è il numero di

⁵ Rapporto annuale sulle spese fiscali 2022 (art. 21 c. 11-bis legge 31 dicembre 2009, n. 196). Roma, 14 novembre 2022.

Tabella 4.7 - Agevolazioni ed effetti finanziari - Rapporto spese fiscali

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	n. agevolni 2012-2016	% effetti minor gettito 2023/2017
N. agevolazioni fiscali erariali (t)	444	466	513	533	602	592	626	-	41,0%	-
Minor gettito erariale (t+1) (mld)	-	47,8	54,6	61,7	62,4	68,1	83,2	82	-	71,5%
N. agevolazioni fiscali locali (t)	166	170	197	180	184	129	114	-	-31,3%	-
Minor gettito fiscalità locale (t+1) (mld)	-	39,5	35,3	42,3	44,8	44,2	45,4	43,6	-	10,4%
Totale n. agevolazioni	610	636	710	713	786	721	740	-	21,3%	-
Totale minor gettito (t+1) (mld)	-	87,3	89,9	104	107,2	112,3	128,6	125,6	-	43,9%
<i>PIL nominale tendenziale (mld)*</i>	1.689,7	1.736,6	1.771,1	1.794,9	1.660,6	1.782,1	1.903,3	1.990,2		
<i>% minor gettito in rapporto al PIL</i>	-	5,0%	5,1%	5,8%	6,5%	6,3%	6,8%	6,3%		

* Fonte NADEF: 2018 per PIL 2016; 2019 per PIL 2017; 2020 per PIL 2018; 2021 per PIL 2019; 2022 per PIL 2020.

Fonte NADEF 2022 rivista e integrata 4 novembre 2022 per PIL 2021-2022-2023

quelle erariali, le quali sono cresciute tra il 2016 e il 2022 del 41%. 192 sono appena quelle che riguardano l'IRPEF, ossia l'imposta che interessando tutti i cittadini dovrebbe essere davvero uguale per tutti, mentre ha 192 possibili variazioni al ribasso (sotto diversa forma di differimenti, esenzioni, crediti di imposta, alterazione delle basi imponibili, imposizioni sostitutive e così via). Dovrebbe anche essere l'imposta più semplice da calcolare e più semplice da verificare, ma ovviamente in questi termini non può esserlo. L'impatto sul bilancio dello Stato non è proprio da poco, perché nel 2022 era calcolato in 82 miliardi di perdita di gettito nel 2023, 82 nel 2024 e 79 nel 2025, considerando le sole imposte erariali. Se invece vogliamo considerarle tutte, siamo a 128,6 miliardi (2022) e il minor gettito in questione supera del 43% quello del 2016, quando si è iniziato a censire questo tipo di spese. Ci vuol poco a capire che il trascinarsi pluriennale delle tax expenditure è davvero diventato una consuetudine. Tra l'altro, queste stime andranno aggiornate, perché gli impatti calcolati nel 2022 sono stati superati dalla realtà nel 2023, poiché secondo le nuove stime di maggio del 2023 il costo finale del superbonus 110 potrebbe essere salito a 86 miliardi, contro i 41 che erano stati inizialmente previsti e inseriti nel bilancio. Il conto definitivo dei sussidi, che copre l'intero periodo di validità dal 2020 al 2035, lo ha fatto il 23 maggio 2023 in audizione alla Camera Giovanni Spalletta, direttore generale del Ministero dell'Economia. Del resto, non è che non si potesse sospettare la cosa. La stessa commissione evidenzia che 144 misure su 626 erariali hanno effetti impreveduti e imprevedibili sul gettito, un'evenienza che dovrebbe essere più astratta che rappresentare la realtà concreta dei conti dello Stato. Ad ogni modo, anche se è difficile attribuire all'Italia questo

primato, l'Italia destina alle tax expenditure risorse ampiamente maggiori rispetto alla media dei grandi Paesi. In Europa, secondo il database OCSE, il primato sembra spettare infatti alla Repubblica Ceca, con circa il 10% del PIL destinato a tax expenditure, tra il 1999 e il 2020, mentre la Germania, pur non considerando la spesa fiscale dei Länder, si collocherebbe intorno all'1,2% del PIL per anno e la Francia intorno all'1,5, la Spagna intorno all'1,2 (ma anch'essa, come la Germania, ha una struttura federale e quindi la spesa centrale potrebbe non essere completa). I dati italiani elaborati dalla Commissione dovrebbero essere più completi e 82 miliardi rappresentano il 4,2% del PIL corrente del 2022 e il 15% delle entrate erariali accertate nel 2022 (544 miliardi). Se poi prendiamo l'insieme delle tax expenditure, ossia anche quelle che sono riconosciute (o rinunciate) da Regioni e Comuni, i 125 miliardi, la pressione delle tax expenditure sul PIL raggiunge in Italia l'impressionante quota del 6,2%. Insomma, le manovre che sono annidate dentro un anno di tax expenditure (oltre 125 miliardi) valgono da cinque a sei volte la manovra che annualmente il ministro dell'Economia riesce a portare in Parlamento (nel 2023 per il 2024 lo spazio fiscale di manovra, ottenuto a deficit, è di 20 miliardi)⁶.

Perché si faccia tanto uso delle tax expenditure non è difficile da spiegare, e le cause si traggono facilmente dalla lista dei vantaggi sopra indicati. Un'accelerazione alla fortuna delle tax expenditure in Italia si è avuta con il lancio dei «bonus». Il primo Bonus Fiscale di 150 euro venne previsto dall'articolo 44 del Decreto 159/07, detto bonus «incapienti». Esso indennizzava dell'impossibilità

⁶ NADEF 2023.

di fruire di detrazioni e deduzioni coloro che non arrivavano alla soglia di reddito di assoggettabilità dell'imposta. Era una misura di tipo equitativo. Invece il bonus più famoso, sulla cui scia si sono diffusi gli altri, fu il «bonus Renzi», o degli «80 euro» a scalare (non si percepiva più oltre i 26.600 euro) che nel 2014 il Governo Renzi introdusse come misura di «giustizia sociale», e che il Governo Conte nel 2020 estese fino a 100 euro e fino alla soglia dei 40mila euro (39.999 euro il massimo per beneficiarne al minimo). Da lì in avanti la successione dei bonus non si è più fermata. Infatti, definendoli di volta in volta secondo una missione (sisma bonus, bonus bebè, ecobonus, bonus tende), hanno diffuso la convinzione che a ciascun bonus si potesse attribuire un effetto di miglioramento simultaneo dell'utilità individuale del percettore e di benessere complessivo della collettività. Ora, il primo degli effetti è certamente pacifico, ma decisamente non gratuito. Ossia c'è un malus, un costo da pagare da parte dell'erario per distribuire il singolo vantaggio al singolo percettore. La giustificazione era che tutti coloro che si trovavano in una certa situazione (e non solo alcuni) potevano essere beneficiari potenziali. Ciò è stato vero per molti bonus, ma non per tutti. Per incassare alcuni bonus si sono avuti i *click days*, che hanno premiato i più assidui, motivati, attrezzati e fortunati (a memoria, il bonus biciclette), di fatto generando differenze e discriminazioni fiscali non basate su differenze di merito. E con questo si ledeva il principio di generalità e universalità del sistema fiscale italiano. Alcuni bonus hanno tenuto in conto il principio costituzionale di uniformità in relazione alla capacità contributiva e di progressività fiscale. La progressività, secondo numerosi autori, dovrebbe riguardare sia il lato delle entrate tributarie, sia il lato della spesa. Ma questi

principi che determinano costi a carico dei contribuenti (e quindi anche i minori costi) in funzione di parametrizzazioni della ricchezza o del reddito sono stati omessi per numerosissimi bonus, quando non sono stati addirittura sovvertiti dall'esistenza dei bonus stessi. È noto che per usufruire del bonus 110 occorresse disporre della proprietà di un immobile idoneo, a prescindere, di per sé indice di una capacità contributiva in quanto componente di ricchezza. Ed è inoltre noto che quando l'accesso ai bonus richiede una particolare competenza ed esperienza, che comporti l'assunzione di consulenti, esperti, tecnici e specialisti, chi è escluso è chi non possiede i mezzi monetari – e non solo – per l'accesso alla misura. Quanto alla distribuzione dell'inevitabile costo erariale, essendo indipendente dalla fonte di copertura e posto a carico della fiscalità generale, induce a due ordini di riflessione. La prima è che ogni bonus svolge una funzione redistributiva. Ovviamente questo fa parte del gioco, così come fa parte del gioco che la redistribuzione non sia posta a carico di gruppi selezionati di contribuenti. Eppure, non può non emergere come questa redistribuzione esca spessissimo dalle due grandi condutture che incanalano o dovrebbero incanalare gli strumenti fiscali redistributivi, che sono il canale della redistribuzione per così dire passiva, ottenuta implicitamente dalla curva delle aliquote dell'IRPEF, e il canale della redistribuzione che chiameremmo attiva, che si avvale dell'INPS come fonte di erogazione. L'apertura di «centinaia» di nuovi rivoli redistributivi pone un problema di capacità di controllo non solo delle spese fiscali, ma di capacità di valutazione quantitativa e qualitativa degli effetti di redistribuzione. Spesso, inoltre, il finanziamento dei bonus viene per così dire «banalizzato», ricorrendo alla descrizione di «multi-

plicatori»⁷ abusivamente keynesiani che svilupperebbero redditi e quindi basi imponibili aggiuntive, tali da consentire gettiti aggiuntivi quasi sempre oggetto di sopravvalutazione. La sopravvalutazione di questi gettiti deriva dal fatto che, con una pressione fiscale media del 43,4% (DEF) e una pressione fiscale marginale che si aggira intorno al 50%, il moltiplicatore di rientro di una tax expenditure o bonus dovrebbe essere, in media, compreso tra 1,8 e 2,3. Il modello macroeconomico semistrutturale dell'OCSE accredita un moltiplicatore della spesa pubblica compreso tra 0,8 e 1,2 volte l'impulso. Il modello DSGE di Banca d'Italia è più ottimistico e apre la speranza a un moltiplicatore di 0,7 nel breve periodo e di 1,5 su un periodo meno breve. Le stime del modello DSGE della Commissione UE sono comprese nell'intervallo da 0,9 a 1,3. In tutti i casi questi moltiplicatori sono «lordi» e non differenziali. Ossia non considerano il fatto che ogni spesa pubblica, e quindi ogni bonus, deve essere finanziato e quindi la spesa aggiuntiva impatta in termini macroeconomici, magari con un moltiplicatore maggiore di 1, ma siamo all'oscuro di quanto avrebbe impattato lo stesso impulso se l'equivalente fosse rimasto nelle disponibilità dei contribuenti che ne hanno sostenuto l'onere. Ovviamente, c'è sempre la possibilità che il bonus o tax expenditure sia deciso «al margine» di una spesa pubblica consolidata e in una condizione di bilancio pubblico generale in deficit. Nel qual caso l'impatto sarebbe certamente espansivo (sia pure sempre intorno a 1) in termini netti, sul singolo periodo, perché la tassazione relativa graverà sui contribuenti futuri, che sono fuori bilancio. Per quan-

⁷ Luca Metelli, Kevin Pallara, *Fiscal space and the size of fiscal multiplier*, Banca d'Italia, Temi di discussione, n. 1293, settembre 2020.

to questi argomenti possano sembrare una digressione, non è così. Emerge che nessun moltiplicatore, tra quelli che sono stati trattati, lordi o netti, raggiunge mai il livello di 1,8-2,3, necessario per autofinanziare una tax expenditure con il gettito futuro, il che dovrebbe portare a un ragionamento selettivo sulle tax expenditure da finanziare, mentre negli ultimi due decenni la strada dei bonus è diventata un'autostrada, con cartelli di accesso e di invito a imboccarla largamente ingannevoli in quanto agli effetti che sono concretamente in grado di produrre, sia in termini di impatto sulla crescita, sia in termini di raggiungimento di obiettivi desiderati di politica economica, sia in termini di equità distributiva e di distribuzione dei carichi fiscali in relazione agli obiettivi generali e costituzionali del sistema tributario. La NADEF del 2023, appena votata a fine settembre del 2023, ha messo in evidenza come il cosiddetto bonus 110 comporterà un aggravio di spesa pubblica che andrà a influire sul percorso di convergenza del rapporto debito/PIL. La stessa relazione ha documentato che la crescita improvvisa della domanda in un segmento del settore delle costruzioni (e non nelle costruzioni generali) ha determinato un'inflazione dei prezzi di alcuni materiali e servizi anche oltre il 50%, registrata dai prezzari che sono compilati presso le Camere di commercio, giustificata dall'impossibilità dell'offerta di adeguarsi in tempi brevi alla domanda improvvisa in un segmento solo dell'industria delle costruzioni. Quando il catalogo delle fiscal expenditure e dei bonus arriva a 626 righe di diverse opzioni, il disegno delle politiche diventa incontrollabile attraverso i dati, sia prima che durante che dopo. Il desiderio con cui i bonus nascono, e non solo in Italia, può essere condivisibile. E ve n'è probabilmente più di uno: produrre un sollievo fiscale e quindi un au-

mento (magari anticiclico) del reddito disponibile rapidamente e selettivamente. Ovvero sollecitare un aumento di spesa privata che produce un risultato positivo di ordine generale, una specie di esternalità, come la riduzione della dipendenza nazionale energetica dalle fonti combustibili fossili. Ovvero ancora sollecitare un aumento di spesa in risposta a bisogni che il sistema pubblico di assistenza non soddisfa (il bonus baby sitter). Ma la proliferazione bulimica di spese fiscali e bonus ha prodotto, insieme ad alcuni degli effetti desiderati, anche effetti indesiderati, come il loro trascinarsi e la loro stabilizzazione, la modellazione di un sistema fiscale di fatto non così generale, uniforme e progressivo e uguale per tutti come dovrebbe essere, l'incontrollabilità degli esiti di molte tax expenditure. Inoltre, per quanto non abbiamo dati sotto mano per dare valore a questa affermazione, si è generata una corsa imitativa da parte dei governi locali e regionali a soccorrere le singole economie con bonus. L'ultimo in ordine di arrivo è il bonus trasporti in Piemonte da 100 euro per i possessori di veicoli diesel inquinanti, fino a euro 5, indipendente dal reddito o dall'ISEE, indipendente dalla rottamazione dei veicoli, spendibile nel sistema TPL, senza garanzia che esso sarà speso in sostituzione dell'impiego dei veicoli privati, perché potrebbe semplicemente finanziare la normale spesa TPL dei possessori di veicoli a gasolio. Si sostanzierebbe in questo caso un aumento del reddito disponibile dei beneficiari senza che un solo euro di finanziamento in più raggiunga il trasporto pubblico. In sostanza, uno sconto fiscale arbitrario. La discreta facilità con cui tax expenditure e bonus (che sono tax expenditure, ma non ne esauriscono i tipi) sono stati accolti dentro i bilanci pubblici fino a raggiungere il numero non banale di 626 – solo quelli erariali – li ha resi

tra l'altro oggetto di bersaglio a breve termine di categorie professionali (e non) di ogni tipo. Comuni su Comuni decidono sempre di più l'erogazione di bonus taxi a categorie discriminate nella mobilità (mentre si guardano dall'aumentare il numero delle licenze, che potrebbe comportare viaggi in taxi più convenienti per tutti). Gli industriali dell'automobile hanno imputato al Governo l'anemia del loro settore, perché i bonus per l'acquisto di vetture (green, in quanto ci vuole sempre o quasi un motivo etico alla base dei bonus) sarebbero meno generosi di quelli concessi da altri Paesi in Europa. Discreta la soddisfazione viceversa dell'industria del mobile e del bianco, perché nel 2023 tutti, ma proprio tutti, coloro che ristrutturando una casa hanno comprato mobili e grandi elettrodomestici si sono visti riconoscere, chiedendolo, un bonus del 50% fino a 8.000 euro. Ovviamente gli elettrodomestici devono essere «green», tuttavia sfugge perché mai chi ha i mezzi per una casa nuova che ristruttura debba essere aiutato dalla contribuzione generale a pagarsi i nuovi mobili e chi non ha i soldi né per una casa nuova, e magari neppure per una in proprietà, e sia un conduttore in locazione, invece, i mobili debba pagarseli da sé. In ogni caso, nelle pieghe del bonus mobili si trova una delle incompatibilità con una programmazione razionale di bilancio, ossia la disponibilità per chi governa di avere uno «spazio fiscale» discrezionale. Potremmo capire se un certo bonus nascesse nel pieno di una crisi epocale di settore. Ma non è proprio così: l'industria del mobile italiana gode di buona salute, anzi ottima. A prezzi correnti il fatturato è arrivato nel 2022 alla cifra di 28,1 miliardi con un aumento dell'11,1% sul 2021, quarta performance in Europa dopo Svezia, Spagna e Polonia, ma soprattutto nel 2021, anno successivo al Covid, ha

superato in testa alla classifica europea i primi della classe, ossia i tedeschi, e nel 2022 ha conservato la primazia europea. Eppure il bonus mobili era già previsto durare fino a tutto il 2024, e poi si vedrà. È un esempio della continuità temporale di cui godono i bonus, una volta inventati e inseriti nella programmazione economica. Quando un bonus viene sacrificato, ridotto, abbassato, di solito non è perché è stato oggetto di un'attenta valutazione, basata sui dati. È piuttosto perché la misura era così esageratamente sbagliata da aver prodotto effetti indesiderati a catena (come il bonus 110), peraltro piuttosto prevedibili, tanto da rendersi platealmente visibili e materialmente insostenibili.

E se cambiassimo metodo? Ci sono casi e discipline nei quali il risultato dipende dal metodo scelto per conseguirlo, anche a parità di obiettivo o missione. Quello della finanza pubblica è un ambito in cui questa affermazione dovrebbe funzionare.

4.3.3. Un'alternativa ai bonus IRPEF per le famiglie.

Le due macro-missioni

Restringiamo intanto il campo. Potremmo occuparci, nel seguito di questo lavoro, delle sole tax expenditure e/o bonus che riguardano i contribuenti persone fisiche e l'imposta personale dei redditi. In altri termini, restringiamo il perimetro alle famiglie. Stiamo parlando di 192 spese fiscali che impattano per 42 miliardi di minor gettito IRPEF (e quindi pari incentivo a realizzare spese per quell'importo o per un importo maggiore, dipendendo questo dalla percentuale di finanziamento dell'eventuale spesa o della propensione marginale a consumare l'au-

mento di reddito disponibile). Se non cambiassero le norme, che in parte cambieranno tuttavia, a legislazione invariata si possono calcolare 44 miliardi di IRPEF-tax expenditure nel 2024 e 46 miliardi nel 2025.

Aggiungiamo una considerazione, che sarà utile in fase di progettazione di un nuovo strumento: in generale, ci sono due categorie di bonus, in termini di orientamento della missione. Di norma, infatti, le missioni fiscali si disperdono su un ventaglio piuttosto ampio e sono strettamente collegate ai beni e ai servizi che permettono di acquistare/agevolare. Le missioni sono dunque *industry-defined* anche quando il beneficiario è il contribuente consumatore.

Cambiamo prospettiva. Ridefiniamo i bonus raggruppando le missioni. Le missioni si possono infatti dividere in due grandi categorie: A) fornire un supplemento straordinario di capacità effettiva di spesa alle persone, in relazione a impegni che sarebbero limitati, condizionati, razionati dal reddito corrente prodotto e/o percepito in un certo istante del ciclo vitale; B) determinare un consumo supplementare o un investimento supplementare di beni e servizi che hanno come obiettivo intermedio di sostenere la congiuntura del reddito e come obiettivo finale migliorare la produttività totale dei fattori e, in definitiva, la competitività relativa dell'Italia.

Partendo dal primo obiettivo ossia dalla macro-missione A, che chiameremo «Missione Inclusiva», il risparmio volontario o residuale non è sempre sufficiente a soddisfare bisogni come la cura della casa, degli anziani, dei familiari con limitazioni di abilità, oppure come il proseguimento degli studi o altri bisogni di questo tipo, incluse le cure sanitarie e di assistenza che si devono offrire a chi abbia malattie croniche, magari nell'età anzia-

na. Ma anche la semplice gestione di una casa può mettere in difficoltà una coppia o un genitore limitandone sia l'offerta di lavoro, sia la possibilità di accedere a una formazione continua. L'insufficienza del risparmio individuale per la copertura di questi bisogni nasce da un concorso di eventi, tutti fattualmente facenti parte della realtà contemporanea. Intanto, questi eventi tendono ad apparire e a diventare un'emergenza più fatalmente che in modo programmato. In secondo luogo, il massimo impegno di spese di cura, istruzione, di salute e di formazione delle famiglie non avviene al picco della curva temporale dei redditi, ma tipicamente prima, ossia i bisogni precedono la formazione di un'adeguata capacità di finanziarli. Poi c'è la questione della disegualianza generazionale nella disponibilità di reddito, di ricchezza e di flussi di risparmio, che è cresciuta. In altri termini, non si può attendere che la carriera individuale di lavoro porti il reddito a raggiungere il livello sufficiente a coprire alcuni bisogni essenziali, perché essi si manifestano prima del culmine e talora sono estranei alle condizioni economiche individuali sia correnti, sia future. Lo spazio fiscale per rendere universale il diritto di accesso a questa categoria di beni non è sufficiente, ma il merito di incentivo pubblico esiste. La parte complementare dei bonus che non sono classificabili sub A e sono destinati a contribuenti e famiglie appartiene alla macro-missione B, che chiameremo «Missione Competitiva». È una macro-missione piuttosto stiracchiata, giacché la prova che questi bonus abbiano un effetto trasformativo sulla funzione generale di produzione non è mai stata data. Diciamo che si basano su forti convinzioni a priori e notevoli capacità di influenza dei gruppi di interesse. Ma mentre la domanda potenziale dei beni accessibili con i

«bonus inclusivi» è spesso esterna alla volontà delle famiglie, ma nasce dalle condizioni di fatto della vita, i «bonus competitivi» diventano domanda potenziale in forza di una volontà specifica individuale e diventano domanda effettiva attraverso il filtro del sussidio fiscale. Non vogliamo esprimere alcuna preferenza per i bonus A e i bonus B, perché il rapporto tra i due a livello generale può significare una visione diversa di società e una preferenza politica. È però pacifico che nel contesto attuale non ci sia relazione tra il soddisfacimento dei bisogni A e B. Ogni bonus ha il suo piccolo o grande capitolo di dotazione finanziaria, qualche volta destinato a ingrandirsi mentre viene erogato.

Tutti i contribuenti hanno a priori un diritto di accesso ai bonus inclusivi, ma sono limitati dallo spazio concesso ai bonus (alcuni non esistono proprio. Per esempio le assicurazioni sanitarie non godono di vantaggi fiscali, e non è il solo caso), nonché dalle proprie oggettive condizioni. Tutti i contribuenti hanno a priori diritto di accedere ai bonus competitivi, ma sono limitati nei fatti dalle condizioni patrimoniali e reddituali di partenza, oltre che dai plafond e dai filtri di accesso.

4.3.4. La proposta di «zainetto fiscale»

Noi proponiamo un approccio diverso.

La base di partenza è la consapevolezza che i bonus A e B traggono finanziamento o spazio fiscale dalla base fiscale generale, quindi dovrebbero garantire un accesso ai contribuenti uniforme, proporzionato ai bisogni, rispettoso dei limiti del bilancio pubblico generale e rispettoso del principio generale di progressività sia nel finanziamento

della spesa che nell'utilizzo della stessa. Il nostro approccio inoltre vuole introdurre quattro innovazioni:

- la considerazione dell'intero ciclo vitale del contribuente;
- la concorrenza dei bonus o dei benefici fiscali l'uno con l'altro («non si può avere tutto»);
- la libertà di scelta della destinazione dei bonus sulla base delle priorità individuali/familiari;
- la trasferibilità dei bonus all'interno del nucleo familiare.

Si immagini che i diritti ai bonus siano espressi da un ammontare nominale, che ogni contribuente matura annualmente e che possa utilizzare, ovvero accantonare. Se accantonato esso va a costituire uno zainetto di crediti fiscali, pronto per l'uso all'insorgere della necessità, secondo i limiti di utilizzo stabiliti dal Governo per la missione A e per la missione B, ciascuna delle quali articolata in più opzioni possibili. Nell'elenco A potrebbero essere incluse le spese per le assicurazioni sanitarie e LTC, per la retribuzione di personale domestico come badanti, baby sitter o colf o ancora spese per l'istruzione e formazione, anche continua. Beni e servizi acquistati devono ovviamente essere tracciati e forniti da soggetti qualificati a produrli. Nell'elenco B potrebbero essere incluse le spese, tra le altre, che attualmente compongono i 15 diversi bonus che riguardano l'edilizia e la casa in genere.

Il credito accantonato nello zainetto non è congelato, ma cresce nel tempo e può essere successivamente riscosso direttamente o trasferito a un familiare, maggiorato annualmente di un importo proporzionato alla crescita del PIL nominale. Con questo meccanismo si stimola

l'accantonamento nello zainetto a fini auto-previdenziali.

Annualmente, lo zainetto conterrà pertanto la capitalizzazione del credito inutilizzato alla fine dell'anno precedente, che verrà accresciuto grazie a tre importi: un importo uguale per ogni contribuente, uno crescente con il reddito, un terzo importo associato alle condizioni di fragilità individuale e familiare. Per esempio, si dovrà tenere conto dell'età del contribuente e del numero e dell'età delle persone effettivamente a carico sotto i 24 anni, sopra i 70 e affette da disabilità.

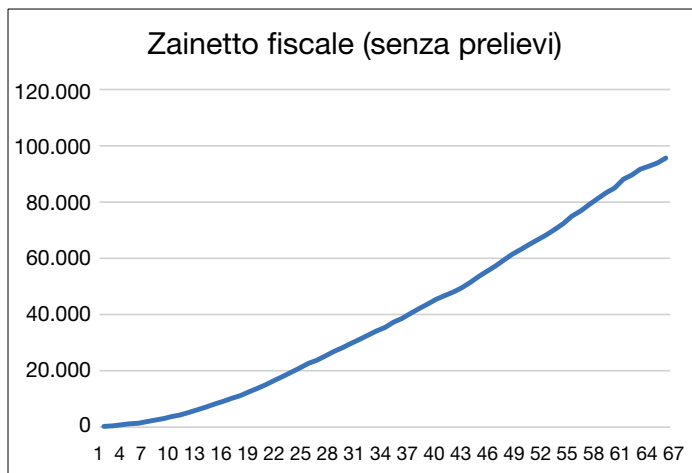
L'utilizzo dello zainetto può avvenire prelevando da esso un credito di imposta fino al 150% dello zainetto (quando nell'anno successivo lo zainetto, post-utilizzo, esponesse un credito negativo, l'utilizzo sarebbe negato fino al suo ritorno in zona positiva). L'utilizzo può ovviamente avvenire su più bonus dei due elenchi. Gli elenchi possono essere annualmente aggiornati attraverso la legge di stabilità. I crediti di imposta sono concessi sulla base di una percentuale dell'importo speso che può essere annualmente definito, ma non può essere superiore al 42% della spesa. Il 42% è infatti, secondo i nostri calcoli, la quota fiscalmente neutrale in termini macroeconomici considerando un arco di tempo pluriennale (per escludere definitivamente i casi di sorprese come quelle del 110%).

Nelle figure 4.1 e 4.2 la simulazione dello zainetto teorico (senza prelievi) durante la vita di una persona (a partire da 18 anni), calcolato secondo i seguenti parametri: due figli a carico, un anziano disabile a carico, flusso dello zainetto pari alla somma fissa di 150 euro/anno, più l'1% del reddito complessivo, più 5 euro per ogni anno di età delle persone a carico, compresi se stessi (con un aggiustamento inverso per i figli).

Figura 4.1 - Formazione (accantonamento più crescita) annuale dello zainetto dei crediti fiscali di un contribuente tipo, senza prelievi. L'anno 1 corrisponde alla maggiore età del contribuente. Valori in euro reali



Figura 4.2 - Dinamica dello zainetto dei crediti fiscali dello stesso contribuente, senza prelievi. Valori in euro



4.3.5. Conclusioni

Accumulando uno «zainetto» di crediti fiscali, derivanti dal proprio reddito e attribuiti dal Governo secondo criteri di merito, le famiglie e gli individui potrebbero accedere a beni e servizi che assolvono la missione inclusiva più di quanto non possano fare oggi. Si potrebbero avere più impiego di lavoro domestico in chiaro, più assicurazioni sanitarie e long term care, più spese di formazione continua, più offerta di lavoro da parte di genitori.

Un nuovo sistema «a zainetto», diverso da quello attuale, permette un migliore controllo della spesa pubblica per le tax expenditure e una distribuzione dei bonus che riflette l'universalità dei diritti di accesso ad alcuni beni che migliorano l'inclusione, rispettando i principi generali sulla tassazione e il principio di progressività della partecipazione alle spese.

I bonus «a zainetto» non trascurano la questione della produttività totale dei fattori e degli incentivi settoriali, per esempio nel finanziamento delle case e dell'edilizia, ma sono inquadrati in un contesto di «concorrenza alla pari» con i bonus inclusivi.

Il sistema incentiva un uso razionale dei crediti fiscali lungo tutta la vita delle persone e premia quindi la programmazione e l'educazione finanziaria delle persone rispetto alla «raccolta opportunistica delle occasioni», non ben distribuite, che caratterizza l'attuale sistema.

Esiste, è inutile negarlo, un tema di transizione dal sistema corrente e quello proposto, che deve essere oggetto di ulteriori approfondimenti e studi.

4.4. I limiti di una defiscalizzazione generalizzata

Nelle sezioni precedenti abbiamo delineato le nostre proposte di intervento fiscale in ambito di occupazione domestica. Da un lato, queste proposte sono caratterizzate da un approccio mirato e condizionato alla partecipazione al mercato del lavoro da parte dei membri del nucleo familiare con alle proprie dipendenze un lavoratore domestico – come nel caso di baby sitter e badanti. Dall'altro, la proposta generalizzata di zainetto fiscale prevede altre tipologie di condizionalità, con l'obiettivo di garantire la sostenibilità e l'equità dell'intervento.

In quest'ultima sezione proponiamo quindi uno studio sui costi e sulla sostenibilità di interventi fiscali alternativi, generalizzati e non condizionati.

4.4.1. La defiscalizzazione delle retribuzioni per i lavoratori domestici in Italia e all'estero

La defiscalizzazione delle retribuzioni consiste nella riduzione o nell'eliminazione delle imposte e dei contributi sociali che gravano sul costo del lavoro. Questa misura può avere diversi obiettivi, tra cui:

- incentivare l'occupazione e la produttività;
- ridurre il lavoro nero e l'evasione fiscale;
- aumentare il reddito disponibile dei lavoratori e delle famiglie;
- sostenere la domanda interna e la crescita economica.

Nel caso specifico del lavoro domestico, la defiscalizzazione riguarda essenzialmente lo sgravio fiscale concesso ai

datori di lavoro, in funzione dell'utilità non solo familiare, ma anche sociale, del lavoro domestico e può essere vista come uno strumento per favorire l'emersione del lavoro nero, che secondo alcune stime riguarda oltre il 50% dei lavoratori domestici in Italia. Inoltre, la defiscalizzazione può aiutare le famiglie a sostenere i costi del lavoro domestico, che sono aumentati negli ultimi anni a causa degli adeguamenti retributivi e contributivi previsti dal CCNL di categoria. Dal gennaio 2024 è atteso un aumento delle retribuzioni, medio, del 3-4%.

Attualmente, in Italia, i datori di lavoro domestico possono beneficiare di una deduzione dei contributi versati per un massimo di 1.549,37 euro. Inoltre, in alcuni casi, possono usufruire anche di un credito d'imposta pari al 19% delle spese sostenute per il lavoro domestico (nel caso di reddito inferiore a 40mila euro e di lavoro prestato per l'assistenza a disabili e fino a un massimo di 2.100 euro). Queste agevolazioni fiscali sono state introdotte nel 2015 con la legge di stabilità e sono state prorogate fino al 2023.

Secondo i dati dell'INPS, tra il 2015 e il 2021 si è registrato un aumento del numero dei lavoratori domestici in regola, che sono passati da 824.000 a 970.847, ma che nel 2022 si sono ridotti a 894.299. Tuttavia, non è possibile stabilire con certezza quanto di questo incremento sia dovuto alla defiscalizzazione e quanto ad altri fattori, come la crisi economica, la maggiore offerta di lavoro domestico da parte degli immigrati o le campagne di sensibilizzazione sul tema.

Per avere un termine di confronto, possiamo guardare alle esperienze di defiscalizzazione realizzate in altri Paesi europei, dove il fenomeno del lavoro nero nel settore domestico è anch'esso diffuso. Alcuni esempi sono:

- La *Francia*, che dal 1992 ha introdotto un sistema di *voucher* (chèque emploi service universel) che permette ai datori di lavoro domestico di pagare i lavoratori con dei buoni prepagati che includono già le imposte e i contributi sociali. Inoltre, i datori di lavoro possono beneficiare di una *detrazione fiscale* pari al 50% delle spese sostenute per il lavoro domestico. Questo sistema ha portato a una forte riduzione del lavoro nero nel settore domestico, che è passato dal 49% nel 1990 al 10% nel 2010.
- Il *Belgio*, che dal 2004 ha introdotto un sistema simile a quello francese, basato su dei *voucher* (titres-services) che consentono ai datori di lavoro domestico di pagare i lavoratori con dei buoni acquistabili online o presso gli uffici postali. Anche in questo caso, i datori di lavoro possono usufruire di una *detrazione fiscale* pari al 30% delle spese sostenute per il lavoro domestico. Questo sistema ha portato a una significativa emersione del lavoro nero nel settore domestico, che è passato dal 62% nel 2004 al 12% nel 2013.
- La *Svezia*, che dal 2007 ha introdotto una *detrazione fiscale* (RUT-avdrag) pari al 50% delle spese sostenute per il lavoro domestico. Questa misura ha avuto un effetto positivo sull'emersione del lavoro nero nel settore domestico, che è passato dal 37% nel 2006 al 18% nel 2012.

In conclusione di questo paragrafo, possiamo dire che la defiscalizzazione delle retribuzioni per i lavoratori domestici può essere un mezzo per contrastare il lavoro nero e favorire l'occupazione e il benessere delle famiglie. La defiscalizzazione italiana, tuttavia, essendo quantitativamente meno significativa di quella introdotta in altri Paesi,

potrebbe avere impattato in modo limitato o non impattato affatto sull'emersione di lavoro, né sulla liberazione di forza lavoro femminile, sostenuta dal lavoro domestico nelle occupazioni di cura della casa e delle persone. Per questo introduciamo una metodologia per valutare *ex ante* il potenziale impatto di una defiscalizzazione simile ai tre casi esteri che abbiamo analizzato.

4.4.2. Il modello di stima degli effetti di una defiscalizzazione generale del lavoro domestico

Si possono considerare i dati esposti nel paragrafo precedente per studiare l'effetto di emersione. Secondo i dati ufficiali rilevati dall'INPS e presentati insieme a Nuova Collaborazione, si ha che i lavoratori domestici in regola erano 894.299 nel 2022 e, secondo le stime dell'Osservatorio Domina, che il 52,3% dei lavoratori domestici lavorava in nero nel 2022. Partiamo quindi da un numero teorico di lavoratori domestici, tra ufficiali e in nero, di circa 1.863.123, nei quali la quota di lavoratori informali (in nero) è stimata di 968.824.

A questo punto, immaginando di accordare ai datori di lavoro contribuenti una detrazione fiscale intermedia di quelle concesse all'estero (per ipotesi, 35%), consideriamo che sia potenzialmente possibile ridurre la percentuale di lavoratori domestici sommersi al 16%, in linea con il valore medio residuo dei casi esteri, con una riduzione di 36 punti percentuali rispetto alla condizione attuale. 36 punti percentuali dello stock di lavoro complessivo dovrebbero, in ipotesi, emergere.

Si tratta di un'ipotesi che, per essere resa realistica, riteniamo che richieda l'accompagnamento di misure spe-

cifiche di accompagnamento di forte dissuasione se non di vera e propria sanzione effettiva dell'uso di lavoro domestico irregolare.

Prima di illustrare i risultati, abbiamo dovuto riflettere sulla distribuzione del lavoro domestico per categorie. Abbiamo quindi considerato la distribuzione dei lavoratori regolari diversa da quella dei lavoratori irregolari. Per trovare quest'ultima abbiamo tratto i pesi dai coefficienti di diffusione del lavoro domestico dallo studio «Welfare familiare e valore sociale del lavoro domestico in Italia», realizzato dal Censis e da Assindatcolf nel 2022. In questo studio, si analizza il profilo della domanda di servizi domestici da parte delle famiglie italiane, le motivazioni che le spingono a ricorrere a colf, badanti e baby sitter, e la sostenibilità della spesa a carico delle famiglie per poter disporre di questi servizi. Secondo lo studio, il 79,5% delle famiglie richiede le prestazioni di una collaboratrice domestica, il 20,5% quelle di una badante e il 7,1% quelle di una baby sitter. Inoltre, secondo una ricerca dell'Università di Milano-Bicocca, nel 2017 il 68% delle badanti era convivente con l'assistito, mentre il 32% era non convivente. Grazie a questi dati abbiamo stimato la seguente tabella sulla distribuzione per categoria del lavoro domestico, regolare e irregolare. Questo è stato necessario per applicare poi i tassi di emersione al lavoro sommerso per categoria, e non al lavoro emerso, stante l'evidente disparità di struttura percentuale. Come si vede, infatti, il lavoro domestico regolare è maggioritariamente quello delle badanti, mentre questo è decisamente poco realistico. L'emersione, pertanto, si dovrebbe avere significativamente nel campo delle colf.

Se pure si immaginasse di far emergere una percentuale qualsiasi del lavoro sommerso, grazie a misure di defi-

Tabella 4.8 - Distribuzione teorica del lavoro domestico regolare e irregolare per categoria

	Distribuzione tipo emerso		Distribuzione sommerso		Distrib. totale	Totale ex ante
Badanti conviventi	40,8%	364.874	13%	126.593	26%	491.467
Badanti non conviventi	19,2%	171.705	6%	55.795	12%	227.501
Colf	30,0%	268.290	75%	721.959	53%	990.249
Baby sitter	10,0%	89.430	7%	64.477	8%	153.907
		894.299		968.824		1.863.123

scalizzazione, ben accompagnate, tuttavia, da un quadro di dissuasione, anche sanzionatorio, dell'uso e dell'offerta del lavoro irregolare, la defiscalizzazione produrrebbe anche un incentivo ad aumentare l'offerta di lavoro femminile, liberato dagli impegni di cura domestici e familiari.

Secondo l'Istat, nel 2020 le donne hanno dedicato in media 3 ore e 48 minuti al giorno al lavoro domestico e di cura, contro le 2 ore e 6 minuti degli uomini. Questo significa che le donne hanno svolto il 62,6% del tempo totale dedicato da entrambi i partner al lavoro familiare. Questo carico di lavoro non retribuito limita le opportunità delle donne di accedere al mercato del lavoro o di progredire nella carriera, con conseguenti perdite di reddito, pensione e benessere.

Quindi, la disponibilità di un lavoratore domestico all'interno di una famiglia può potenzialmente liberare le donne da parte del lavoro domestico e di cura non retribuito e permettere loro di dedicare più tempo al lavoro retribuito o alla formazione. Tuttavia, questo effetto non è automatico né uniforme, in quanto dipende anche da altri fattori, tra cui:

- il costo del lavoro domestico e la capacità economica delle famiglie;
- la qualità del lavoro domestico e la soddisfazione delle famiglie;
- la regolarità del lavoro domestico e la tutela dei diritti dei lavoratori;
- la domanda e l'offerta di lavoro domestico e la composizione del mercato;
- le politiche fiscali e previdenziali che incentivano o disincentivano l'assunzione di lavoratori domestici;
- le politiche pubbliche che offrono o meno alternative al lavoro domestico, come asili nido, centri per anziani, permessi parentali, orari flessibili, telelavoro ecc.

A livello internazionale, esistono diverse esperienze e modelli di relazione tra il lavoro domestico e l'offerta potenziale di lavoro femminile. Ad esempio:

- In alcuni Paesi europei come la Francia, la Germania e il Belgio, esistono sistemi di voucher o buoni lavoro che permettono alle famiglie di pagare i lavoratori domestici con una forma semplificata di contribuzione sociale e fiscale. Questo sistema ha favorito la regolarizzazione del lavoro domestico e ha contribuito ad aumentare l'occupazione femminile.
- In alcuni Paesi nordici come la Svezia, la Finlandia e la Danimarca, esistono sistemi universali e gratuiti o a basso costo di assistenza all'infanzia e agli anziani che riducono la necessità delle famiglie di ricorrere al lavoro domestico. Questo sistema ha favorito l'uguaglianza di genere e ha contribuito ad aumentare l'occupazione femminile.
- In alcuni Paesi latinoamericani come il Brasile, l'Ar-

gentina e il Cile, esistono leggi che riconoscono i diritti dei lavoratori domestici e che prevedono una quota minima di ore lavorative settimanali. Questo sistema ha favorito la formalizzazione del lavoro domestico e ha contribuito ad aumentare l'occupazione femminile.

Nel prosieguo di questo lavoro, abbiamo supposto che ogni punto percentuale di riduzione (fiscalizzazione) del costo del lavoro domestico possa aumentare la domanda di lavoro domestico di 0,27 punti percentuali, cosa che corrisponderebbe alla capacità di attivare il 20% della domanda potenziale insoddisfatta per non completa sostenibilità del costo del lavoro domestico e il 50% della domanda potenziale insoddisfatta per completa insostenibilità del lavoro domestico.

Utilizzando queste stime tecniche, si arriva a determinare un aumento di domanda di lavoro domestico che, se soddisfatta, dovrebbe essere in grado di liberare un'ora e mezza di lavoro aggiuntivo nell'economia italiana per ogni ora aggiuntiva di lavoro domestico prodotta.

4.4.3. Le simulazioni e i principali risultati sul settore del lavoro domestico

4.4.3.1. La simulazione delle unità di lavoro domestico

I primi effetti riguardano lo stock di lavoratori domestici. Il modello stima un aumento da 1.863.123 lavoratori (emersi e sommersi) a 2.041.244 (+9,5%). La percentuale di lavoratori che resterebbe sommersa (326.599) scenderebbe dal 52 al 16%. L'emersione riguarderebbe 642.225 lavoratori, con un aumento dello stock regolare da

894.299 a 1.536.524 (+71%). Per quanto tale stock emerso sembri rilevante, esso sembra in linea con le quote di emersione realizzate con analoghe misure di defiscalizzazione del lavoro domestico nel resto del mondo. Il fenomeno dell'emersione riguarderebbe il caso delle colf (478.581) perché sembra essere il segmento dove si ha più domanda e offerta di lavoro domestico sommerso.

La domanda aggiuntiva, ossia quella determinata dall'espansione dello stock di lavoro liberato dal lavoro domestico defiscalizzato, ammonterebbe a 178.121 unità (tabella 4.9).

Tabella 4.9 - Simulazione unità di lavoro domestico

Simulazione emersione	Regolari ex ante	Emersi	Irregolari residui	Totali ex ante	Domanda aggiuntiva	Totale
Badanti conviventi	364.874	83.917	42.675	491.467	65.611	557.077
Badanti non conviventi	171.705	36.986	18.809	227.501	28.934	256.435
Colf	268.290	478.581	243.379	990.249	82.191	1.072.440
Baby sitter	89.430	42.741	21.736	153.907	1.385	155.292
	894.299	642.225	326.599	1.863.123	178.121	2.041.244

Fonte: elaborazione Centro Einaudi

Ovviamente, i lavoratori domestici delle diverse categorie hanno diverse retribuzioni (effettive) e diversi orari di lavoro. In particolare, abbiamo stimato i seguenti orari annui per unità di lavoro (tabella 4.10).

Tabella 4.10 - Monte ore annuo

Ore lavorate	Stimate modello	Teoriche
Badanti conviventi	2.300	2.592
Badanti non conviventi	1.400	1.519
Colf	988	895
Baby sitter	695	895

Fonte: elaborazione Centro Einaudi

Nonché le seguenti retribuzioni medie effettive orarie, inclusive dell'aumento medio atteso corrisposto a partire da gennaio 2024 (tabella 4.11).

Tabella 4.11 - Retribuzioni medie effettive orarie

Retribuzioni orarie	Fonte Google	Medie
Badanti conviventi	8,53	9,3
Badanti non conviventi	9,36	10,2
Colf	7-10	9,3
Baby sitter	8,06	8,8

Fonte: elaborazione Centro Einaudi

Grazie a queste tabelle abbiamo pertanto convertito la tabella sulla generazione di occupati domestici in una tabella di retribuzioni complessive pro forma (milioni di euro, tabella 4.12).

Tabella 4.12 - Stima del costo del lavoro

Retribuzioni (VA, milioni €)	Regolari ex ante	Emersi	Irregolari residui	Totali ex ante	Domanda aggiuntiva	Totale
Badanti conviventi	7.834	1.802	916	10.552	1.409	11.961
Badanti non conviventi	2.462	530	270	3.263	415	3.678
Colf	2.466	4.399	2.237	9.101	755	9.857
Baby sitter	548	262	133	944	8	952
Lavoratori domestici	13.311	6.993	3.556	23.860	2.588	26.447

Fonte: elaborazione Centro Einaudi

Si ha che le retribuzioni (lorde onnicomprensive, ossia il costo del lavoro) passerebbero da 13,3 miliardi a 26,44. Di queste ultime 6,9 sono i miliardi emersi e 2,5 sono i miliardi di retribuzioni aggiuntive regolari. Resterebbero sommersi 3,5 miliardi (stimati) di costo del lavoro domestico.

Questi dati sono sufficienti per calcolare l'impatto fiscale della misura di defiscalizzazione, almeno nello stretto perimetro del lavoro domestico.

4.4.3.2. L'impatto fiscale della defiscalizzazione del lavoro domestico nel solo perimetro dello stesso settore

Per calcolare l'impatto fiscale occorre considerare da un lato il gettito corrente, quindi il gettito prospettico. Dopodiché occorre anche considerare l'attuale regime di sgravi.

Infatti, chi attualmente assume un lavoratore domestico o una badante può usufruire di alcune agevolazioni fiscali, come la deduzione dei contributi previdenziali versati all'INPS e la detrazione delle spese sostenute per l'assistenza personale.

Tabella 4.13 - Simulazione di impatto fiscale (milioni di euro)

	Situazione attuale			Nuova fiscalità			Delta
	Incassi fiscali lordi attuali	Sgravi	Incassi fiscali netti	Incassi fiscali lordi	Sgravi	Incassi fiscali netti	
Badanti conviventi	2.756,5	-1.177,5	1.579,0	3.886,1	-3.865,7	20,5	-1.558,5
Badanti non conviventi	866,4	-201,4	665,0	1.199,0	-1.192,7	6,3	-658,7
Colf	867,6	-176,3	691,3	2.681,0	-2.666,9	14,1	-677,2
Baby sifter	192,9	-28,8	164,1	288,1	-286,6	1,5	-162,6
Tutti	4.683,4	-1.584,0	3.099,4	8.054,2	-8.011,9	42,4	-3.057,0

Fonte: elaborazione Centro Einaudi

La deduzione dei contributi previdenziali si applica fino a un massimo di 1.549,37 euro e riguarda solo la quota a carico del datore di lavoro. La deduzione va indicata nel modello 730 o Redditi persone fisiche nella sezione «Altri oneri deducibili».

La detrazione delle spese sostenute per l'assistenza personale si applica al 19% delle spese effettivamente sostenute, nel limite di 2.100 euro. La detrazione spetta solo se il lavoratore domestico o la badante assiste una persona non autosufficiente o con disabilità grave. Esiste dal 2015 ed è stata prorogata nel 2023. La detrazione va indicata nel modello 730 o Redditi persone fisiche nella sezione «Oneri e spese».

Nel caso della nostra simulazione di impatto, tutte queste due agevolazioni verrebbero riassorbite da una detrazione di imposta pari al 35% delle spese complessivamente sostenute, ossia del costo del lavoro.

Come si vede, la fiscalità (teorica, inclusiva dei contributi) sul lavoro domestico permetterebbe di aumentare del 75% gli incassi da 4,6 a 8 miliardi di gettito fiscale e contributivo teorico lordo. La simulazione mette però in luce che gli sgravi passerebbero da 1,6 miliardi (situazione teorica attuale) a 8 miliardi. Tale aumento spazzerebbe quindi pressoché completamente l'aumento di gettito. Nonostante, quindi, la misura di defiscalizzazione si autofinanzi completamente con il gettito generato, in quantità pressoché speculare, l'attuale gettito netto fiscale e contributivo (perduto e da finanziare) sarebbe considerevole e pari a 3,057 miliardi di euro per anno.

4.4.3.3. Oltre il perimetro del settore. L'effetto di generazione di valore aggiunto e di aumento del gettito fiscale correlato

Come abbiamo indicato nel paragrafo 4.4.2, la defiscalizzazione del lavoro domestico per i datori di lavoro potenziali può essere tra i fattori – ma non l'unico – che permette di aumentare le forze lavoro potenziali e l'occupazione effettiva. Secondo il rapporto Istat sul mercato del lavoro 2020, le donne dedicate al lavoro domestico e di cura non retribuito erano il 23,9% del totale delle donne in età lavorativa nel 2019, mentre gli uomini erano solo il 6,8%. Questo significa che le donne svolgevano quasi quattro volte più lavoro domestico degli uomini. Sempre secondo l'Istat nel 2020 e 2021, nelle coppie, le donne tra i 25 e i 44 anni, ossia assolutamente in età da lavoro, dedicano il 62,6% del loro tempo al lavoro di cura e domestico, spiazzando in questo modo l'occupazione e il reddito da lavoro nonché la carriera, che quando esiste è tipicamente a tempo parziale. Questo significa che disponendo di lavoro domestico sostenibile, il bacino delle donne che potrebbero aumentare l'offerta di lavoro è pari ad almeno il 62% delle donne tra i 25 e i 44 anni, ossia il 62% di 9,3 milioni pari a 5,7 milioni di persone che potrebbero partecipare alla forza lavoro o aumentare il tempo offerto nel mercato del lavoro.

Per quanto la stima realizzata sia solo un'ipotesi e dovrebbe essere suffragata da esperimenti di economia comportamentale, va comunque considerata come scenario di prospettiva realizzabile, con un certo impegno e a certe condizioni.

Si parte dalle 178.121 unità di lavoro domestico aggiuntivo richiesto per effetto della sua maggiore sostenibilità; queste corrisponderebbero a 273,6 milioni di ore an-

nuali aggiuntive. Nell'ipotesi che esse consentano l'aumento di 1,5 ore di offerta di lavoro per ogni ora di lavoro domestico aggiuntiva, si avrebbero 410,4 milioni di ore di occupazione aggiuntiva (pari a 158mila unità di lavoro) che a una retribuzione oraria media del sistema-Italia di 29,4 euro e con un coefficiente di produttività media del lavoro di 1,3 sarebbero in grado di produrre un valore aggiunto aggiuntivo di 15,6 miliardi, cui corrisponde un effetto fiscale aggiuntivo di 6,8 miliardi.

Come si vede (tabella 4.14), la misura di «defiscalizzazione aumentata» del lavoro domestico sortisce effetti potenziali sia in termini di lavoro rivelato e di lavoro creato, sia domestico che non domestico. Il maggior costo della defiscalizzazione non si recupera all'interno del settore domestico, ma solo attraverso l'induzione di forza lavoro e occupazione regolare aggiuntiva.

Tabella 4.14 - Effetti lordi potenziali della misura 35% sul lavoro domestico e l'economia generale

	Emersione lavoro domestico	Creazione lavoro domestico	Generazione lavoro aggiuntivo non domestico
Valore aggiunto (milioni)	6.993	2.588	15.684
Occupazione	642.225	178.121	158.321
Gettito fiscale (milioni)	2.460	910	6.823

4.4.4. Considerazioni conclusive e limiti della simulazione

Qualora la misura di defiscalizzazione al 35% ipotizzata fosse tale da conseguire l'effetto di emersione del lavoro domestico sommerso, da sola o in combinazione con al-

tre strategie non fiscali, la misura stessa avrebbe un costo fiscale certo per l'erario (dato dalla differenza dei gettiti meno la differenza degli sgravi) pari a circa 3 miliardi per anno. Gli sgravi infatti passerebbero dagli attuali teorici 1,5 miliardi a 8 miliardi. La semplice emersione del lavoro irregolare, fino a percentuali sommerse (16%) pari o simili a quelle dei Paesi nei quali misure analoghe sono state introdotte, non può essere conseguita in pareggio di bilancio e in autofinanziamento della misura. Salvo, ovviamente, aumenti del prelievo fiscale e contributivo del lavoro domestico.

Tuttavia la simulazione evidenzia che qualora la misura liberasse dai lavori di cura forza lavoro, per lo più femminile, che venisse impiegata nell'economia a condizioni pari alla media dell'occupazione nazionale (+158.000 ULA), l'effetto di creazione di valore aggiunto (+15,6 miliardi) trascinerebbe un aumento di gettito fiscale diretto, indiretto e indotto di 6,8 miliardi, i quali farebbero salire il maggiore gettito a complessivi 10,1 miliardi che compenserebbero i maggiori sgravi di 6,4 miliardi, dando alla politica un grado di efficienza fiscale di 1,6 (tabella 4.15).

Tabella 4.15 - Manovra e limiti della stessa (milioni di euro)

Sgravi fiscali ante	1.584,0	Maggiore sgravio	6.427,8
Sgravi fiscali post	8.011,9	Maggiore gettito	10.194
		Efficienza fiscale della misura	1,6
Nuovo valore aggiunto / delta sgravio	2,8	Nuovo valore aggiunto / delta sgravio	3,9

È bene tuttavia osservare che:

- Mentre sull'effetto di emersione sono disponibili le evidenze di almeno tre casi esteri, e quindi lo riteniamo possibile, per quanto non raggiungibile senza misure di accompagnamento di dissuasione del lavoro irregolare, l'effetto di generazione di occasione di occupazione dipende anche da meccanismi del mercato del lavoro e dai processi di formazione delle competenze che in Italia appaiono nel primo caso estremamente vischiosi e nel secondo caso carenti. L'effetto sull'occupazione indotta in altri settori, pertanto, dovrebbe essere oggetto di approfondimenti, probabilmente sperimentali.
- Quanto all'apparizione degli effetti di emersione, facciamo notare che nei casi esteri essi sono apparsi entro un periodo di tempo, non istantaneamente. Questo può comportare un extra-costi di introduzione della risorsa nei primi anni di applicazione. Anche sotto questo profilo, sottolineiamo la delicatezza dell'introduzione della misura, che dovrebbe essere accompagnata da misure integrate.
- Noi abbiamo fatto la simulazione della detrazione al 35% perché essa è sostanzialmente neutra in termini di costo e incassi fiscali (e contributivi) sul lavoro domestico, ma non è detto che la misura sia sufficiente a sviluppare gli effetti che si sono avuti nei casi esteri. In Svezia, per esempio, la detrazione è del 50%. Qualora si stressasse la percentuale di detrazione, portandola al 50% (tabella 4.16), questi sarebbero gli effetti sul gettito, al netto dell'impatto: gli sgravi fiscali necessari sarebbero pari a 11,4 miliardi ed evidenzerebbero un peggioramento delle condizioni attuali di finanza pubblica, netto, di 6,5 miliardi per anno. Anche conside-

Tabella 4.16 - Simulazione in caso di detrazione del 50%

	Situazione attuale			Nuova fiscalità			Delta
	Incassi fiscali lordi attuali	Sgravi	Incassi fiscali netti	Incassi fiscali lordi attuali	Sgravi	Incassi fiscali netti	
Badanti conviventi	2.756,5	-1.177,5	1.579,0	3.886,1	-5.522,4	-1.636,3	-3.215,2
Badanti non conviventi	866,4	-201,4	665,0	1.199,0	-1.703,9	-504,9	-1.169,9
Colf	867,6	-176,3	691,3	2.681,0	-3.809,9	-1.128,8	-1.820,1
Baby sifter	192,9	-28,8	164,1	288,1	-409,4	-121,3	-285,4
	4.683,4	-1.584,0	3.099,4	8.054,2	-11.445,5	-3.391,3	-6.490,6

rando il gettito aggiuntivo determinato dalla creazione di occupazione prevalentemente femminile in altri settori d'impiego, questo effetto sarebbe completamente sterilizzato dal costo della manovra agevolativa.

Ovviamente ci siamo chiesti perché misure così onerose siano state adottate in altri Paesi, e abbiamo considerato allora l'impatto complessivo, che dipende ovviamente dalla dimensione della platea su cui è applicabile. Ora, se si considerano i casi esteri a confronto con l'Italia, si osserva come, probabilmente per la maggiore disponibilità di servizi di welfare in altri Paesi, la percentuale di lavoratori domestici in Italia è già più alta della media (irregolari esclusi). E si tratta di una percentuale che tiene conto solo del lavoro regolare, mentre dobbiamo trarre che il lavoro domestico irregolare nei Paesi che abbiamo considerato come benchmark iniziale sia ormai a percentuali fisiologiche.

Tabella 4.17 - Lavoratori domestici e totale occupati

Paese	Lavoratori domestici complessivi	Occupati di tutti i settori	Percentuale dei lavoratori domestici sul totale
Italia	894.299	22.860.000	3,9%
Francia	1.000.000	28.500.000	3,5%
Germania	700.000	44.800.000	1,6%
Spagna	600.000	19.300.000	3,1%
Regno Unito	670.000	32.400.000	2,1%
Svezia	150.000	5.200.000	2,9%
Finlandia	50.000	2.500.000	2,0%
Stati Uniti	2.200.000	157.200.000	1,4%

Fonte: Istat, Rapporto *Il mercato del lavoro 2020*

Portando alla luce buona parte degli irregolari, la platea degli occupati regolari che costituirebbe la condizione per la concessione delle detrazioni sarebbe molto alta in Italia, tripla di quella dei principali Paesi esteri (tabella 4.17). Dunque, la stessa misura di detrazione fiscale degli altri Paesi avrebbe un costo proporzionalmente triplo in Italia. Quindi, si tratta con piena evidenza di una misura più facile da introdurre e sostenere sul bilancio pubblico in Paesi che hanno una ridotta percentuale di lavoratori domestici, anche in considerazione di un sistema di servizi di welfare universale più completo di quelli italiani. Mentre avrebbe un gravame fiscale comparativamente triplo in Italia.

Riteniamo per tutti questi motivi di raccomandare che una misura di questo genere dovrebbe essere attentamente valutata, per esempio a) accompagnando la misura con la certificazione obbligatoria delle competenze dei lavoratori domestici, dove peraltro siamo sulla buona strada, in quanto nell'ambito della formazione per assistenti familiari esistono già certificazioni riconosciute (Ebincolf – cfr. Norma UNI 11766:2019); b) fissando un limite di ISEE per fruire della detrazione massima; c) concedendo una detrazione minima ed elevandola se e nel caso almeno un membro del nucleo familiare del datore di lavoro a seguito di questo diventa stabilmente occupato; d) prevedendo un sistema di controlli e sanzioni per i potenziali casi di abuso; e) eventualmente sperimentandola per un periodo limitato di tempo e condizionandone la durata all'effettiva emersione del sommerso, anche a questo scopo sensibilizzando tutte le parti sociali.

Per ragioni sovrapponibili alle precedenti, si tratta di una misura che, anche nella versione al 35%, in questo momento troverebbe limiti a inserirsi nello spazio fiscale

di manovra dell'Italia, che nei prossimi anni sarà impegnata a ridurre il debito pubblico del 140% del PIL, secondo le regole più flessibili del nuovo patto di stabilità e crescita. È prevedibile una traiettoria di austerità, dato anche l'aumento dei costi dell'indebitamento seguito all'inflazione e alla crescita dei tassi. Non possiamo che auspicare il presentarsi di tempi più propizi in un prossimo futuro. In questa specifica congiuntura, l'Italia si dovrà purtroppo dedicare più alle ristrutturazioni degli strumenti fiscali e quindi alle ristrutturazioni delle tax expenditure, del costo accertato (nel 2022 sul 2023, ma probabilmente superato) di 128 miliardi annui. In questa revisione, le tax expenditure residue dovrebbero però privilegiare più l'inclusione lavorativa e il benessere delle famiglie che non l'incentivazione di settori produttivi.

In ogni caso, nelle attuali condizioni di contesto e fiscali, una misura di questo genere non potrebbe essere universale e, per trovare spazio fiscale, dovrebbe cercarlo nella concorrenza con le altre tax expenditure, in modo che l'uso di un bonus induca a escludere l'uso di altri, in modo che prevalga la dimensione del bisogno oggettivo della famiglia. Una possibilità è di sostenere una riforma generale delle tax expenditure, nella struttura che abbiamo scritto altrove in questo lavoro e abbiamo definito la riforma «dello zainetto».

Appendice statistica



Il Centro Einaudi raggiunge nel 2023 i sessant'anni di attività. Ispirandosi all'einaudiano «conoscere per deliberare», svolge attività di ricerca all'interno della tradizione liberale, su progetti propri o in partnership. Gli ambiti di competenza sono economia politica, economia internazionale, analisi economica empirica, teoria politica, social policy e welfare, economia regionale, bioetica. Dal 2020 è membro dello European Liberal Forum (ELF) e dal 2021 dell'Associazione delle istituzioni di cultura italiane (AICI).

Cura alcune prestigiose ricerche annuali; con Intesa Sanpaolo l'Indagine sul risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani (con dati dal 1982 e l'appoggio di BNL-BNP Paribas fino al 2009) e nel 2021 la XXV edizione del Rapporto sull'economia globale e l'Italia (in passato con Lazard Italia, poi con UBI Banca). Nello stesso anno, esce con AIPB il Rapporto sulla clientela del Private Banking in Italia e la XXII edizione del Rapporto «Giorgio Rota» su Torino, con principale sostenitore Compagnia di San Paolo, affiancata da Banca del Piemonte. Nel 2022, con il supporto di Intesa Sanpaolo, pubblica Il mondo post-globale.

Il Centro organizza un Premio annuale per giovani ricercatori, il Giorgio Rota Best Paper Award, che nel 2023 è alla sua XI edizione, grazie al sostegno di Fondazione CRT.

Pubblica libri e periodici, tra cui la prestigiosa rivista di valore scientifico Biblioteca della libertà (dal 1964) e la testata Nuovo Mondo Economico.

Organizza conferenze, convegni, corsi; cura la formazione di giovani studiosi e svolge attività di accompagnamento per enti del terzo settore. L'approccio è policy-oriented, multi-disciplinare.



NUOVA COLLABORAZIONE
ASSOCIAZIONE NAZIONALE DATORI DI LAVORO DOMESTICO

«Un aiuto nel gestire chi ti aiuta».

Nel claim di Nuova Collaborazione, associazione nazionale datori di lavoro domestico, è sintetizzato lo scopo di questa realtà che si pone l'obiettivo di dare sostegno ai datori di lavoro domestico nei diversi e a volte complessi aspetti del rapporto di lavoro.

L'associazione sindacale, fondata a Torino nel 1969, è assolutamente apartitica e si è battuta a lungo per il riconoscimento di una realtà, il lavoro domestico e di supporto alle famiglie, che tuttora rappresenta uno dei cardini del nostro tessuto sociale e familiare.

L'associazione è stata la prima firmataria del Contratto Collettivo Nazionale del Lavoro Domestico nel 1974 e da allora segue con attenzione e dedizione gli sviluppi del settore e l'evoluzione dei percorsi contrattuali.

E non solo. Il costante rapporto con le istituzioni e la costruzione di database statistici che fotografano la realtà del lavoro domestico, da colf che si occupano della casa, a badanti e baby sitter che si prendono cura di anziani e bambini, fanno sì che vi sia un riflettore sempre acceso sui nuclei familiari che, sulla stampa nazionale, sono stati definiti «Famiglia Spa» e che superano il milione. Numeri destinati a crescere nell'inverno demografico che stiamo attraversando.

Un modo sintetico ma centrato per collocare questa realtà, che di fatto mette in luce quanti datori di lavoro domestico vi siano in Italia e a quale numero si potrebbe arrivare lavorando sull'emersione del lavoro sommerso, uno degli obiettivi basilari dell'associazione.

10123 Torino – Piazza Giuseppe Luigi Lagrange, 2
ncto@nuovacollaborazione.it
www.nuovacollaborazione.com

Finito di stampare nel mese di novembre 2023
da Geca Industrie Grafiche - San Giuliano Milanese (MI)

Mettere oggi sotto la lente il lavoro domestico significa porre all'attenzione dei decisori pubblici, e di noi tutti, due pilastri centrali per la nostra democrazia: la famiglia e il fisco.

In Italia, le politiche familiari sono state prive di ampia visione, limitate alle misure di contrasto alla povertà e senza interventi strutturali: alla fine, proprio la famiglia viene considerata un ammortizzatore sociale e il dibattito che ne scaturisce si è sempre rivelato fortemente ideologico e polarizzato.

È il motivo per cui riteniamo necessario contribuire con una ricerca che aiuti – con dati, evidenze e proposte – a individuare nuove rotte. A maggior ragione adesso, con la piramide demografica rovesciata.

(dalla prefazione di Alfredo Savia)

Giuseppe Russo è un economista professionista, con esperienza di analisi di impatto. Ha insegnato economia europea e mercati finanziari al Politecnico di Torino, attualmente è docente nell'EMBA della Scuola di Amministrazione Aziendale dell'Università di Torino. Dal 2011 cura l'*Indagine Centro Einaudi sul risparmio e sulle scelte finanziarie degli italiani* e collabora al *Rapporto sull'economia globale e l'Italia*, ora *Rapporto sull'economia postglobale*, entrambi curati da Mario Deaglio. Dal 2014 dirige il Centro Einaudi.

Ivan Lagrosa (Torino, 1994) è dottorando in Economics presso il CEMFI di Madrid. Dopo un percorso di laurea triennale presso l'Università di Torino e il Collegio Carlo Alberto, ha conseguito la laurea magistrale in Economics presso l'Università Bocconi. Si occupa principalmente di tematiche macroeconomiche e legate al mercato del lavoro.

Alessandro Stanchi è economista specializzato in ambiente, sviluppo economico e risorse e consulente per aziende per formazione, entertainment e editoria. Ha insegnato materie economiche e statistiche presso varie Università del Nord Italia e la Scuola di Applicazione dell'Esercito. Attualmente è docente alla Business School ESCP (Torino) e all'Università degli Studi di Torino. Possiede un Master in Economics, un Ph.D. in Economia e Management della Competitività e dello Sviluppo e un Master II Livello in Geopolitica e Sicurezza.