

Lilli Casano è ricercatrice in Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Diritto, Economia e Culture dell'Università degli Studi dell'Insubria, dove insegna Diritto del lavoro presso le sedi di Como e di Varese.

Materiali di diritto del mercato del lavoro e relazioni industriali ordinati da Maurizio Del Conte e Michele Tiraboschi

Collana della Fondazione ADAPT

Scuola di alta formazione in  
*Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro*

Euro 35,00



Lilli Casano - Verso un mercato del lavoro di cura

# Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali

a cura di  
**Lilli Casano**



La cura della persona è stata una responsabilità tradizionalmente rimessa, nel nostro Paese, alla dimensione familiare, penalizzando le donne che hanno da sempre sostenuto il carico di questo lavoro dentro e fuori dalle mura domestiche. Un lavoro sottovalutato, non riconosciuto, sottopagato, persino invisibile. Di recente, a fronte dell'emergere di vere e proprie emergenze (amplificate dalla crisi pandemica) e di bisogni di assistenza sempre più complessi e differenziati, alcuni passi sono stati compiuti sul fronte del riconoscimento del ruolo dei caregiver familiari. Non si registrano invece interventi significativi sul fronte della emersione, promozione e valorizzazione del lavoro di cura prestato professionalmente. Manca, in particolare, la consapevolezza della necessità di un tipo di regolazione strutturale idonea a fare emergere e governare un mercato del lavoro di cura dignitoso. Una direzione intrapresa dalla contrattazione collettiva che prova con fatica a porre le basi per una costruzione sociale di questo mercato. I contributi qui raccolti vogliono offrire al lettore alcune coordinate concettuali e dati normativi poco conosciuti per avviare una nuova riflessione sul lavoro di cura, nella convinzione che ciò rappresenti anche una preziosa occasione per ridefinire le logiche sottese al funzionamento dei moderni mercati del lavoro e della società nel suo complesso.

*L'immagine di copertina è una libera riproduzione a cura di Lavinia Serrani dell'opera Both Striped (1932) di Wassily Kandisky. La prima cosa che cattura nella composizione è il senso di calma, serenità ed equilibrio che emana dall'insieme. Due forme ovali (le cui strisce hanno ispirato il titolo dell'opera), grazie a un'impressione visiva, si staccano dallo sfondo azzurro ed emergono in prima linea come figure di spicco, indipendentemente dalla prospettiva. L'idea che si intende trasmettere attraverso questa immagine è proprio quella della centralità della persona, nella ricerca di un necessario equilibrio tra esigenze solo in parte contrapposte in una relazione personale e di lavoro (la cura) ancora da collocare in un appropriato quadro giuridico e istituzionale di riferimento.*

**Materiali di diritto del mercato del lavoro e relazioni industriali  
ordinati da MAURIZIO DEL CONTE e MICHELE TIRABOSCHI**

---

**Collana della FONDAZIONE ADAPT – Scuola di alta formazione in  
*Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro***

**Comitato scientifico internazionale di ADAPT**

LENA ABRAHAMSSON (*Luleå University of Technology, Sweden*), GIUSEPPE BERTAGNA (*University of Bergamo, Italy*), JOHN BUDD (*University of Minnesota, USA*), ALEXIS BUGADA (*Aix-Marseille University, France*), FEDERICO BUTERA (*University of Milano-Bicocca, IRSO Foundation, Italy*), JESÚS CRUZ VILLALÓN (*University of Seville, Spain*), MARC DE VOS (*Ghent University, Belgium*), RUTH DUKES (*University of Glasgow, UK*), ANTHONY FORSYTH (*RMIT University, Australia*), BERNARD GAZIER (*University of Paris I Panthéon-Sorbonne, France*), JOSÉ LUIS GIL Y GIL (*University of Alcalá, Spain*), JULIO ARMANDO GRISOLIA (*National University of Tres de Febrero, Argentina*), THOMAS HAIPETER (*University of Duisburg-Essen, Germany*), JÖZSEF HAJDÚ (*University of Szeged, Hungary*), THOMAS KOCHAN (*Massachusetts Institute of Technology, USA*), FELICITY LAMM (*Auckland University of Technology, New Zealand*), LOURDES MELLA MÉNDEZ (*University of Santiago de Compostela, Spain*), SHYNIA OUCHI (*Kobe University, Japan*), DAIVA PETRYLAITE (*Vilnius University, Lithuania*), JUAN RASO DELGUE (*University of the Republic, Uruguay*), WILLIAM ROCHE (*University College Dublin, Ireland*), ALFREDO SANCHEZ CASTANEDA (*National Autonomous University of Mexico, Mexico*), MICHELE TIRABOSCHI (*Scientific coordinator of ADAPT, University of Modena and Reggio Emilia, Italy*), ERIC TUCKER (*York University, Canada*), MANFRED WEISS (*Goethe University, Germany*), ADRIAN WILKINSON (*Griffith University, Australia*)

@ 2022 ADAPT University Press ([www.adapt.it](http://www.adapt.it))

ISBN 979-12-80922-02-1

*La presente pubblicazione è l'esito di un progetto di ricerca internazionale dal titolo Il lavoro e il suo valore: verso un mercato del lavoro di cura. La ricerca, svolta tra il 2018 e il 2022, è stata promossa e finanziata da Fondazione ADAPT e condotta sotto la responsabilità scientifica della dottoressa Lilli Casano nel ruolo di principal investigator. Il finanziamento da parte di Fondazione ADAPT, oltre a coprire i costi delle pubblicazioni, dei numerosi seminari e convegni nazionali e internazionali che hanno accompagnato ogni fase di avanzamento dei lavori, ha consentito di coprire integralmente il costo di tre percorsi di dottorato e di due contratti di ricerca di durata biennale.*

I volumi pubblicati nella presente collana sono oggetto di ***double blind peer review***, secondo un procedimento standard concordato dai Direttori della collana con il Comitato scientifico internazionale e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

# **Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali**

a cura di  
**Lilli Casano**

**ADAPT**  
www.adapt.it  
**UNIVERSITY PRESS**

---

## INDICE-SOMMARIO

### LE RAGIONI DI UNA RICERCA

Dal lavoro domestico alla <i>care economy</i> di <i>Lilli Casano</i> .....	3
--	---

#### Parte I

### PER UNA COSTRUZIONE SOCIALE DEL MERCATO DEL LAVORO DI CURA: PROFILI GIURIDICI E ISTITUZIONALI

Il mercato del lavoro come costruzione sociale: perché ripensare in questa prospettiva il lavoro domestico e di cura di <i>Michele Tiraboschi</i> .....	15
Vincoli giuridici e nodi istituzionali per la costruzione di un mercato del lavoro di cura di <i>Lilli Casano</i> .....	23
Definizione giuridica del concetto di cura di <i>Irene Tagliabue</i> .....	77
Le dinamiche attuali del mercato del lavoro di cura in Italia tra cooperative e tipologie contrattuali atipiche di <i>Federica Capponi</i> .....	97
La costruzione sociale dei profili professionali del lavoro di cura di <i>Stefania Negri</i> .....	117

#### Parte II

### UN QUADRO INTERNAZIONALE E COMPARATO

La tutela dei diritti dei lavoratori domestici e di cura: verso un nuovo paradigma di <i>Darcy du Toit</i> .....	147
Donne, lavoro di cura, nuovi mercati: la necessità di nuove prospettive economiche di <i>María Gema Quintero Lima, Magdalena Díaz Gorfinkiel</i> .	163

I lavoratori domestici nel Regno Unito: la mancata applicazione del salario minimo ai “collaboratori familiari” e lo svilimento del lavoro femminile di <i>Natalie Sedacca</i> .....	184
--	-----

Parte III  
**MATERIALI PER UN INQUADRAMENTO  
GIURIDICO-ISTITUZIONALE  
DEL LAVORO DI CURA**

Classificazione e inquadramento giuridico del lavoro di cura: orientamenti giurisprudenziali di <i>Cecilia Catalano, Giorgio Impellizzieri, Graziana Ligorio, Eleonora Peruzzi</i> .....	201
La definizione del mercato del lavoro di cura da parte della contrattazione collettiva: una mappatura di <i>Dario Frisoni, Diletta Porcheddu, Sara Prosdocimi</i> .....	212
Contrattazione collettiva e misurazione del valore economico di mercato del lavoro di cura di <i>Michele Dalla Sega, Massimiliano De Falco, Filippo Reggiani, Silvia Spattini</i> .....	239
Il profilo professionale dell’assistente familiare tra repertori pubblici, inquadramenti contrattuali, norme tecniche di <i>Annamaria Guerra, Stefania Negri</i> .....	262
<i>Bibliografia</i> .....	291
<i>Notizie sugli autori</i> .....	319

---

# Le dinamiche attuali del mercato del lavoro di cura in Italia tra cooperative e tipologie contrattuali atipiche

di Federica Capponi

SOMMARIO: 1. La domanda di lavoro domestico e di servizi socio-assistenziali: un mercato senza regole. – 2. Il ruolo degli operatori del mercato e le tipologie contrattuali utilizzate. – 2.1. Il ruolo delle cooperative sociali e l’impiego di contratti atipici. – 3. Conclusioni: nuovi scenari e sfide aperte.

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

I mutamenti demografici in corso legati all’invecchiamento della popolazione rendono necessario il rilancio di un dibattito sul settore socioassistenziale e sui servizi alla persona, come l’assistenza domiciliare, che approfondisca, in particolare, i profili giuslavoristici <sup>(1)</sup>. La domanda di lavoro domestico <sup>(2)</sup>, in realtà, è in crescita già dagli anni Settanta, periodo

---

<sup>(1)</sup> ISTAT, *Il futuro demografico del Paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065 (base 1.1.2017)*, 3 maggio 2018. Con riferimento alla consistenza e all’impatto dei cambiamenti demografici nei Paesi europei si veda EUROPEAN COMMISSION, *European Commission Report on the Impact of Demographic Change*, 2020. Relativamente alla crescita dell’occupazione nel settore si veda anche U.S. BUREAU OF LABOR STATISTICS, *Occupational Outlook Handbook. Home Health and Personal Care Aides*, 2022, consultabile online. Infine, si rinvia al report del WORLD ECONOMIC FORUM, *Jobs of Tomorrow. Mapping Opportunity in the New Economy*, 2020, in cui si evidenzia come tra i lavori emergenti del futuro vi siano molti profili legati al settore della cosiddetta *care economy*; sul tema si veda anche A. MANOUDI, T. WEBER, D. SCOTT, J. HAWLEY WOODALL, *An analysis of Personal and Household Services to support work life balance for working parents and carers. Synthesis Report*, ECE Thematic Review, 2018, e S. BORELLI, *Who cares? La (mancanza di) dignità sociale per il lavoro di cura*, in *VTDL*, 2020, n. 3, pp. 653-674.

<sup>(2)</sup> Con tale termine ci si riferisce alle attività che secondo la Commissione europea (documento di lavoro dei servizi della Commissione, *Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dai servizi per la persona e la famiglia*, SWD(2012)95 final, 18 aprile 2012) possono essere ricondotte ai *personal and household services*; sul punto si veda anche A.



a partire dal quale si è osservata una progressiva emancipazione femminile, dovuta, da un lato, alla maggiore scolarizzazione delle donne, dall'altro, agli interventi legislativi susseguiti, tra cui la riforma del diritto di famiglia e la previsione del divorzio, eventi che hanno determinato l'assegnazione alle donne di un ruolo diverso all'interno della famiglia e la loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro <sup>(3)</sup>. Tuttavia, a tale emancipazione non è seguita una redistribuzione dei carichi di lavoro tra uomo e donna né sono seguite politiche significative o eque relative alla cosiddetta conciliazione vita-lavoro <sup>(4)</sup>. A ciò si aggiungano le trasformazioni demografiche e sociali in corso nella composizione delle famiglie italiane, sempre meno multigenerazionali e più unipersonali o di soli anziani <sup>(5)</sup>. Di conseguenza si è consolidata nel tempo una domanda di lavoro domestico che prescinde dalla estrazione sociale: non si tratta più, cioè, della semplice manifestazione del raggiungimento di uno *status* <sup>(6)</sup>, ma di una esigenza concretamente sentita a tutti i livelli sociali <sup>(7)</sup>, che, quando non vi sono le risorse economiche, viene parzialmente soddisfatta dai familiari, costretti ad un «lavoro di cura forzato» <sup>(8)</sup>. Infatti, non considerando il lavoro di

---

ANGERMANN, W. EICHHORST, *Who cares for you at home? Personal and household services in Europe*, IZA Policy Paper, 2013, n. 71, p. 3.

<sup>(3)</sup> C. ALEMANI, *Le colf: ansie e desideri delle datrici di lavoro*, in *Polis*, 2004, n. 1, p. 138. L'A. pone l'accento sui profili di genere e su come il fenomeno abbia determinato un cortocircuito, un «conflitto interno al genere femminile», in quanto «per permettere alle donne dei paesi ricchi di godere della possibilità di lavorare fuori casa, occorre che altre donne, che provengono da paesi o da contesti poveri, siano ricondotte in casa ad assumersi quel carico che pertiene «naturalmente» al genere femminile», p. 141.

<sup>(4)</sup> R. RIZZA, M. SANSAVINI, *Donne e lavoro: rappresentazioni del femminile e conseguenze in termini di politiche di «work-life balance»*, in *Rassegna Italiana di Sociologia*, 2010, n. 1, pp. 5-27.

<sup>(5)</sup> M. DI ROSA, M.G. MELCHIORRE, G. LAMURA, *I servizi domiciliari tra reti informali e assistenti familiari*, in NETWORK NON AUTOSUFFICIENZA (a cura di), *L'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia. 2° Rapporto. Rapporto promosso dall'IRCCS-INRCA per il Network nazionale per l'invecchiamento*, Maggioli, 2010, p. 182.

<sup>(6)</sup> Così in C. ALEMANI, *op. cit.*, p. 139.

<sup>(7)</sup> Si veda anche G. COSTA, *Il lavoro non regolare di cura: quale ruolo nella costruzione di un mercato di servizi alla persona?*, in C. RANCI (a cura di), *Il mercato sociale dei servizi alla persona*, Carrocci, 2001, che a p. 155 riporta e commenta gli esiti della ricerca condotta nel 1999 dall'IREF per le ACLI Colf.

<sup>(8)</sup> P. BOSI, «Care», *sviluppo umano e crescita: una conciliazione difficile*, in *il Mulino*, 2008, n. 4, p. 640; C. SARACENO, *L'assistenza senza il Welfare*, in *il Mulino*, 2009, n. 4, p. 554, parla al riguardo di «altruismo obbligatorio».

cura un'attività produttiva<sup>(9)</sup>, e dunque potenzialmente in grado di creare valore economico, lo Stato ha adottato un ruolo meramente sussidiario rispetto a quello assunto dalle famiglie, alle quali è rimessa la responsabilità della cura dei propri cari<sup>(10)</sup>. Pertanto, lo Stato, seguendo una logica di contenimento della spesa pubblica, ha favorito un welfare familistico<sup>(11)</sup>, al quale devono ricondursi le poche misure messe in campo nel settore socioassistenziale, perlopiù consistenti in trasferimenti monetari. Tali trasferimenti monetari, tuttavia, non sono soggetti a controlli circa la loro destinazione, così talvolta sono utilizzati per integrare il reddito della famiglia, altre volte vengono impiegati per avvalersi del lavoro di cura a basso costo, poco qualificato e (molto spesso) irregolare di (prevalentemente) donne immigrate, alimentando il fenomeno sociale delle “badanti”<sup>(12)</sup>.

Il termine badante entra nel linguaggio comune alla fine degli anni Novanta e si riferisce a donne migranti che giungono nel nostro Paese e svolgono attività di assistenza familiare, a ore o in regime di convivenza, molto spesso per necessità e in condizioni di irregolarità dettate dalle modalità di ingresso in Italia o dalla volontà delle stesse lavoratrici di non formalizzare il rapporto tramite un regolare contratto di lavoro<sup>(13)</sup>. Tuttavia, la permanenza nel lavoro cosiddetto sommerso impedisce loro di qualificarsi ulteriormente a livello professionale e di ottenere i ricongiungimenti o l'accesso agli sportelli pubblici<sup>(14)</sup>. Alcuni studi evidenziano come le badanti spesso provengano da una classe sociale più elevata rispetto a quella che

---

<sup>(9)</sup> Si veda al riguardo P. BOSI, *op. cit.*, p. 640, nel quale si sostiene che la spesa pubblica nel settore «secondo i canoni tradizionali, non è considerata produttiva. Crea risposte a bisogni, è benessere, ma è modesto il suo valore di scambio» (p. 640).

<sup>(10)</sup> Per una riflessione sulla necessità di ripensare la centralità del lavoro cosiddetto riproduttivo anche all'interno del discorso giuslavoristico si veda M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019, qui pp. 152-175.

<sup>(11)</sup> Al riguardo si veda anche F. GIUBILEO, *Politiche attive e conciliazione. L'assistenza ai non auto-sufficienti*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2010, n. 3, p. 517, in cui l'A. riporta la bibliografia essenziale utile a ricostruire tale definizione.

<sup>(12)</sup> C. SARACENO, *Le politiche della famiglia in Europa: tra convergenza e diversificazione*, in *SM*, 2009, n. 1, p. 18.

<sup>(13)</sup> S. PASQUINELLI, G. RUSMINI, *Badanti: la nuova generazione. Caratteristiche e tendenze del lavoro privato di cura*, Istituto per la Ricerca Sociale, 2008, p. 10. Nella ricerca gli AA. si concentrano sull'analisi della nuova generazione di badanti, cioè quella successiva al 2005. A tal riguardo ricordano come, delle badanti presenti in Italia, solo una su tre abbia un contratto di lavoro (qui p. 10).

<sup>(14)</sup> *Op. ult. cit.*, p. 11.

acquisiscono nel nostro Paese <sup>(15)</sup> e posseggano titoli di studio che non vengono riconosciuti in Italia, dovendosi così adattare a svolgere attività che o risultano essere meno qualificate rispetto alle competenze possedute nel medesimo settore o sono ben lontane dal loro pregresso percorso formativo <sup>(16)</sup>. Tuttavia, con riferimento alla irregolarità dei rapporti lavorativi, esiste spesso una connivenza di datori di lavoro e lavoratori, con specifico riferimento al settore socioassistenziale, dettata soprattutto da vantaggi di tipo puramente economico. Il lavoro nero è dunque più diffuso nel caso del lavoro di cura, poiché quest'ultimo è un settore *labour intensive* in cui la forza lavoro non può essere sostituita da altri fattori produttivi, non è possibile ragionare in termini di incrementi della produttività (anche in ragione dell'impossibilità di contare sulle innovazioni tecnologiche) ed è difficile ridurre i costi di produzione del servizio <sup>(17)</sup>. Le misure cui sovente si ricorre per contrastare il fenomeno del lavoro nero nel settore in analisi sono di tipo economico (prevalentemente agevolazioni fiscali e voucher) e sono volte, generalmente, ad annullare la differenza tra i vantaggi che le parti possono avere dichiarando i rapporti di lavoro in essere e quelli (altrimenti maggiori) del lavoro irregolare <sup>(18)</sup>. L'emersione del lavoro irregolare non è, poi, agevolata dagli strumenti giuridici previsti dall'ordinamento, in quanto le tipologie contrattuali presenti risultano essere ancora eccessivamente onerose e di difficile gestione per le famiglie, inducendo le stesse a preferire il nero o la parziale regolarizzazione (ad esempio tramite il riconoscimento di un numero inferiore di ore lavorative

---

<sup>(15)</sup> R. SARTI, *Servizio domestico, migrazioni e identità di genere in Italia: uno sguardo storico*, relazione presentata al seminario tenutosi il 6 giugno 2004 a Torino *The global chain of care*, consultabile online.

<sup>(16)</sup> G. COSTA, *op. cit.*, pp. 157-158.

<sup>(17)</sup> *Op. ult. cit.*, p. 150, in cui, al riguardo, si ricorda come un ruolo possa essere giocato anche dalla possibilità che il lavoratore abbia un doppio lavoro. Se questi sono i vantaggi che chi elude la legge trae, secondo l'A. vi sono anche degli svantaggi, se si ragiona in termini di collettività (il caso del *free-riding*). Inoltre, sempre secondo l'A., «il lavoro non regolare appare tanto più presente quanto più è prossimo alla domanda finale delle famiglie, come nel caso dei servizi alla persona dove l'intermediazione organizzativa e professionale propria delle strutture di impresa è relativamente meno necessaria rispetto ad altri comparti di servizio ad alta intensità di capitale o di *know how* quali i servizi assicurativi e bancari, ma anche educativi sanitari-residenziali» (p. 153).

<sup>(18)</sup> *Op. ult. cit.*, pp. 162-163.

rispetto a quello reale) <sup>(19)</sup>. La questione ha evidenti ripercussioni sul mercato del lavoro e sulle condizioni lavorative degli operatori domiciliari.

Va in ultimo ricordato che il tipo di domanda nel settore è influenzato anche dalla scarsa offerta pubblica di servizi residenziali e dalla deistituzionalizzazione di persone anziane gravemente non autosufficienti, condizioni che determinano una richiesta imponente di assistenza al domicilio <sup>(20)</sup>.

Rimangono quasi del tutto ignorate, poi, le istanze dei cosiddetti caregiver, cioè di coloro i quali si fanno carico delle cure richieste dai propri familiari <sup>(21)</sup>; tali figure, tuttavia, sono interessate da significativi mutamenti sociali: se l'elaborazione della dottrina sul punto sembra essere andata avanti, ipotizzando la necessità della costruzione del relativo mercato <sup>(22)</sup>, le scelte del legislatore confermano, al contrario, una visione del tema ancorata ad un welfare familistico non più rispondente alle odierne inclinazioni e aspirazioni della parte di popolazione interessata dal fenomeno <sup>(23)</sup>. Inoltre, pur esistendo strumenti di conciliazione vita-lavoro introdotti dal legislatore o dalla contrattazione collettiva, come i congedi parentali (nel caso dell'accudimento dei bambini) o le banche del tempo, quest'ultimi non appaiono da soli sufficienti e, per come congegnati, idonei a garantire la valorizzazione del tempo di cura senza pregiudicare la vita lavorativa e la

---

<sup>(19)</sup> F. MONTEMURRO, G. PAUTASSO (a cura di), *L'assistenza agli anziani in Lombardia tra "badanti", famiglie e servizi pubblici*, Spi-Cgil Lombardia, Ires Lucia Morosini, 2013, pp. 28-29.

<sup>(20)</sup> B. DA ROIT, *Le badanti: stato dell'arte e problemi aperti*, in B. DA ROIT, C. FACCHINI, *Anziani e badanti. Le differenti condizioni di chi è accudito e di chi accudisce*, Franco Angeli, 2010, p. 19.

<sup>(21)</sup> Per una riflessione sulle varie accezioni del concetto di lavoro di cura informale, cui deve essere ricondotto il *caregiving* familiare, e sulle differenze rispetto al lavoro di cura formale si rinvia a J. LONG, *La cura alla persona "dipendente" tra etica, legge e contratto*, in *Il diritto di famiglia e delle persone*, 2010, n. 1, p. 478 ss.

<sup>(22)</sup> D. GOTTARDI, *Lavoro di cura. Spunti di riflessione*, in *LD*, 2001, n. 1; si rinvia, inoltre, a M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, cit., p. 168, in cui, con riferimento al lavoro di cura quale «lavoro senza mercato», si afferma: «assenza di lucro non significa assenza di creazione di un valore rilevante per il diritto e di un valore economico e tanto meno negazione del carattere professionale di una prestazione di lavoro che, semplicemente, si sviluppa secondo interessi e logiche giustificative di valore d'uso che sono diverse e alternative a quelle dei contratti che generano valore di scambio mediato dal denaro».

<sup>(23)</sup> F. BIMBI, A.M. TOFFANIN, *La conciliazione tra lavori e cure nella crisi europea. Prospettive in viaggio tra passato e presente*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2017, n. 3, pp. 549-580.

parità di genere <sup>(24)</sup>. Al momento rimane dunque ancora rilevante, in assenza di alternative, il ricorso a quello che più si avvicina ad un mercato privato dei servizi domiciliari e socioassistenziali <sup>(25)</sup>.

Dunque, l'aumento della popolazione anziana, la maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, l'arretramento del welfare pubblico e la cosiddetta deistituzionalizzazione di quanti necessitano di assistenza hanno determinato e determineranno nei prossimi anni una crescita esponenziale della domanda di lavoro domestico e di servizi pensati per la popolazione non autosufficiente <sup>(26)</sup>. Tuttavia, tale settore del mercato del lavoro, similmente a quanto accade in altri Paesi europei <sup>(27)</sup>, è spesso caratterizzato da rapporti di lavoro irregolari e da condizioni di lavoro non dignitose <sup>(28)</sup>.

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

Studi recenti in ambito internazionale <sup>(29)</sup> hanno provato a ricostruire il panorama degli operatori economici for profit e non profit, pubblici e privati, che si occupano di intercettare le istanze delle famiglie fornendo lavoro domestico e, più in generale, assistenza domiciliare, al fine di poter misurare il grado di incidenza di tali “intermediari” nella regolarizzazione

---

<sup>(24)</sup> C. SARACENO, *L'assistenza senza il Welfare*, cit., pp. 555-560.

<sup>(25)</sup> Si veda S. PASQUINELLI, G. RUSMINI, *Il lavoro di cura in Lombardia*, in *EL*, 2016, n. 3, p. 101, in cui sono riportati i fenomeni descritti nel documento elaborato nel 2014 dalla Commissione europea (EUROPEAN COMMISSION, *Adequate social protection for long-term care needs in an ageing society. Report jointly prepared by the Social Protection Committee and the European Commission*, 2014).

<sup>(26)</sup> J. FUDGE, C. HOBDEN, *Conceptualizing the role of intermediaries in formalizing domestic work*, ILO, 2018; M. LIVI BACCI, *Un'Italia più piccola e più debole? La questione demografica*, in *il Mulino*, 2018, n. 5, pp. 728-729; B. DA ROIT, S. SABATINELLI, *Il modello mediterraneo di welfare tra famiglia e mercato*, in *SM*, 2005, n. 2.

<sup>(27)</sup> Al riguardo si veda A. MANOUDI, T. WEBER, D. SCOTT J. HAWLEY WOODALL, *op. cit.*

<sup>(28)</sup> T. MÜLLER, *She works hard for the money: tackling low pay in sectors dominated by women – evidence from health and social care*, ETUI Working Paper, 2019, n. 11; V. PULIGNANO, *Work in deregulated labour markets: a research agenda for precariousness*, ETUI Working Paper, 2019, n. 3, p. 10; J. FUDGE, C. HOBDEN, *op. cit.*, p. 10; S. BORELLI, *Legalità e lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, in D. GOTTARDI (a cura di), *Legal frame work. Lavoro e legalità nella società dell'inclusione*, Giappichelli, 2017, p. 84; E. PUGLIESE, *Indagine su “il lavoro nero”*, in CNEL, *Il lavoro che cambia. Contributi tematici e Raccomandazioni*, 2009, p. 36 ss.

<sup>(29)</sup> J. FUDGE, C. HOBDEN, *op. cit.*

dei rapporti di lavoro nel settore dei servizi alla persona. Appare utile replicare l'esercizio in queste pagine al fine di restituire una fotografia dell'attuale mercato del lavoro nel settore socioassistenziale in Italia.

In particolare, nel nostro Paese, allo stato attuale, esiste un "doppio binario" <sup>(30)</sup> per l'erogazione di servizi socioassistenziali, quello pubblico e quello privato: due mondi che interagiscono con difficoltà <sup>(31)</sup>. L'attore pubblico, oltre a riconoscere trasferimenti di denaro (misura prevalente), si occupa di fornire servizi di assistenza domiciliare in regime di "quasi mercato" <sup>(32)</sup>. Va poi ricordato al riguardo che la privatizzazione e il decentramento da parte dell'ente pubblico dei servizi di cura, tramite la legge-quadro n. 328/2000, la riforma del titolo V Cost. e la trasformazione degli Istituti pubblici di assistenza e beneficenza (IPAB) da soggetto di diritto pubblico a soggetto di diritto privato hanno creato nuovi canali di comunicazione tra le disposizioni di diritto pubblico che regolano i servizi sociali e le disposizioni di diritto privato che regolano i rapporti di lavoro, favorendo operazioni giuridiche non esenti da criticità <sup>(33)</sup>.

Dall'altro lato, quale alternativa al *caregiving* familiare e al servizio pubblico, vi è il mercato privato dei servizi socioassistenziali. Il mercato dei servizi socio-assistenziali è un mercato del lavoro in cui prevale il rapporto diretto tra la famiglia dell'assistito e l'assistente domiciliare e l'incontro tra domanda e offerta di lavoro è affidato a canali informali (conoscenti,

---

<sup>(30)</sup> Così F. BARBABELLA, A. POLI, M. DI ROSA, G. LAMURA, *L'assistenza domiciliare: una comparazione con altri paesi europei*, in *I Luoghi della Cura Online*, 2019, n. 3, consultabile online.

<sup>(31)</sup> *Op. ult. cit.*

<sup>(32)</sup> G. NATALI, *Accreditamento istituzionale e servizi di long-term care per la non autosufficienza*, in *Autonomie Locali e Servizi Sociali*, 2014, n. 2, p. 326.

<sup>(33)</sup> Come si ricorda in G. NATALI, *op. cit.*, p. 328, lo Stato sempre meno si occupa direttamente della produzione dei servizi socio-assistenziali, ricorrendo a pratiche di esternalizzazione che consistono nel *contracting out* (l'ente pubblico seleziona a monte gli erogatori privati del servizio procedendo alla stipula di contratti o convenzioni) e nell'"accreditamento" (l'ente pubblico determina i requisiti per poter erogare i servizi e il fruitore può scegliere tra più imprese erogatrici accreditate in concorrenza tra loro). Si veda anche M. BARBERA, C. ALESSI, *I rapporti di lavoro nel settore dei servizi socio-assistenziali: il caso della Lombardia*, in L. MONTUSCHI (a cura di), *Un diritto in evoluzione. Studi in onore di Yasuo Suwa*, Giuffrè, 2007. Circa le criticità da un punto di vista giuridico già M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Servizi di cura alla persona, assistenza domiciliare agli anziani e politiche locali per l'occupazione: l'esperienza modenese nel contesto comunitario*, in ASSOCIAZIONE MARIO DEL MONTE, UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MODENA E REGGIO EMILIA, *Rapporto sulla situazione economica e sociale della provincia di Modena 2000*, Modena, 2000, e F. BANO, *Tra solidarietà e concorrenza: il ruolo delle cooperative sociali nella recente legislazione*, in *LD*, 2000, n. 3.

parrocchie, sindacati) <sup>(34)</sup>. Tuttavia, si vanno affermando prassi e modalità di intermediazione della domanda e dell'offerta di lavoro che, se ancora prestano il fianco a dubbi di carattere giuridico, rivelano l'intenzione degli operatori economici di farsi carico di un servizio oggi carente ma fondamentale <sup>(35)</sup>.

Come anticipato, molto spesso il rapporto di lavoro si instaura direttamente tra la famiglia e l'assistente domiciliare. Quando ciò avviene, si è in costanza di un rapporto di lavoro domestico <sup>(36)</sup>, disciplinato dagli articoli 2240-2246 c.c. e dalla legge 2 aprile 1958, n. 339 <sup>(37)</sup>, nonché dalla contrattazione collettiva di riferimento <sup>(38)</sup>. Il rapporto di lavoro domestico, tuttavia, se, da un lato, si rivela in grado di adeguarsi ad esigenze specifiche che possono essere colte e interpretate dalla contrattazione collettiva, dall'altro, risulta essere adatto a regolare solo prestazioni generiche e di scarso contenuto professionale <sup>(39)</sup>. Inoltre, le varie ricerche ed indagini rilevano come, nell'ambito dei rapporti diretti tra famiglie e lavoratori domestici, vi sia la tendenza all' "assunzione" del lavoratore in nero e si manifesti diffusamente il già citato fenomeno delle "badanti" <sup>(40)</sup>.

Vi è poi il caso delle agenzie per il lavoro che somministrano lavoro domestico <sup>(41)</sup>. Le agenzie di somministrazione di lavoro domestico, ai sensi

---

<sup>(34)</sup> B. DA ROIT, C. GORI, *Regolare il mercato privato dell'assistenza: una sfida per le politiche pubbliche*, in *Tendenze Nuove*, 2003, n. 4-5, p. 385.

<sup>(35)</sup> J. FUDGE, C. HOBDEN, *op. cit.*

<sup>(36)</sup> Sulla disciplina del lavoro domestico si veda F. BASENGHI, *Il lavoro domestico. Artt. 2240-2246*, Giuffrè, 2000.

<sup>(37)</sup> Ai sensi dell'art. 1 della l. 2 aprile 1958, n. 339, le disposizioni contenute in tale legge si applicano solo «ai rapporti di lavoro concernenti gli addetti ai servizi domestici che prestano la loro opera, continuativa e prevalente, di almeno 4 ore giornaliere presso lo stesso datore di lavoro».

<sup>(38)</sup> Al riguardo si ricorda che la disciplina del rapporto di lavoro domestico è stata a lungo sottratta alla contrattazione collettiva dall'art. 2068 c.c., dichiarato incostituzionale dalla sentenza della C. cost. 27 marzo 1969, n. 68.

<sup>(39)</sup> M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 16.

<sup>(40)</sup> S. PASQUINELLI, G. RUSMINI, *Badanti, la nuova generazione*, cit. Al riguardo si segnala che proprio nel caso di rapporti diretti tra famiglia e assistente domiciliare si osserva una qualità inferiore delle prestazioni; in questo senso, da ultimo, si veda anche M. JES-SOULA, E. PAVOLINI, M. RAITANO, N. MARCELLO, *ESPN Thematic Report on Challenges in long-term care. Italy*, European Commission, 2018, p. 7.

<sup>(41)</sup> Si vedano gli esempi riportati in S. PASQUINELLI, M. SALA, *Assistenti familiari e lavoro somministrato. L'esperienza di Cooperjob*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, 2013, n. 7, e in S. PASQUINELLI, G. RUSMINI, *Il lavoro di cura in Lombardia*, cit., p. 104. Tale possibilità, originariamente prevista dal d.lgs. n. 276/2003, art. 20, lett. I – bis, lettera introdotta dall' art. 1, comma 17-bis, l. 28 giugno 2012, n. 92, è stata poi indirettamente confermata dal legislatore del 2015, tramite la previsione di cui all'art. 37, comma 4,

dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 276/2003 sono sottoposte ad uno specifico regime autorizzatorio, volto a garantire la «solvibilità e la professionalità dell'operatore economico»<sup>(42)</sup>. Da un punto di vista contrattuale, la somministrazione implica un doppio rapporto: un primo contratto, di natura commerciale, tra l'agenzia per il lavoro e la famiglia “utilizzatrice” ed un secondo contratto di lavoro subordinato tra l'agenzia per il lavoro e il lavoratore domestico<sup>(43)</sup>. In estrema sintesi, l'agenzia per il lavoro mette a disposizione della famiglia il lavoratore domestico, che, per tutta la durata della “missione” (così è definito dalla legge il periodo in somministrazione), svolgerà la propria attività «nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore», cioè della famiglia (cfr. articolo 30 del decreto legislativo n. 81/2015). Talvolta le agenzie per il lavoro, oltre a garantire alle famiglie la gestione del rapporto di lavoro nel rispetto delle previsioni del CCNL del settore (cosa che le famiglie solitamente non riescono a fare in autonomia), forniscono agli assistenti domiciliari una formazione che, tuttavia, non ha alcuna valenza o certificazione pubblica<sup>(44)</sup>. Dati i costi della somministrazione, le famiglie, tendenzialmente, vi ricorrono per avere assistenti familiari che si occupino delle persone che necessitano di assistenza per qualche ora a settimana, talvolta in sostituzione di lavoratori domestici assunti direttamente, altre volte ad integrazione del servizio di assistenza pubblica di cui già usufruiscono<sup>(45)</sup>.  
Va poi ricordato che, ai sensi dell'articolo 6, comma 1, lettera *d*, del decreto legislativo n. 276/2003 sono autorizzati a svolgere attività di intermediazione, senza particolari prescrizioni in merito al regime autorizzatorio, «le associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente

---

secondo la quale «nel settore agricolo e in caso di somministrazione di lavoratori domestici trovano applicazione i criteri di erogazione e gli oneri previdenziali e assistenziali previsti dai relativi settori».

<sup>(42)</sup> S. SPATTINI, *Le agenzie di somministrazione di lavoro: profili giuridici*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, Giuffrè, 2006, p. 135; per le più recenti modifiche alla disciplina si veda P. PASSALACQUA, *Il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e la somministrazione di lavoro alla prova del decreto dignità*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona” – IT, 2018, n. 380.

<sup>(43)</sup> Si veda V. SPEZIALE, *Il contratto commerciale di somministrazione di lavoro*, in *DRI*, 2004, n. 2, e M. TIRABOSCHI, *Teoria e pratica dei contratti di lavoro*, ADAPT University Press, 2020, pp.138-149.

<sup>(44)</sup> S. PASQUINELLI, M. SALA, *op. cit.*, p. 5.

<sup>(45)</sup> *Op. ult. cit.*



più rappresentative sul piano nazionale»<sup>(46)</sup>. Nel settore del lavoro domestico significativo è stato il contributo delle Acli (Associazioni cristiane dei lavoratori italiani), che, nel 1946, hanno promosso la costituzione delle Acli-Colf, associazioni di rappresentanza delle collaboratrici familiari cattoliche<sup>(47)</sup>. Queste realtà hanno il merito di aver colto e rappresentato per prime le esigenze e le istanze di tutela delle collaboratrici familiari. In questo settore i sindacati, in generale, si sono organizzati soprattutto in sportelli di informazione ed orientamento. Dal lato datoriale, può essere ricordata l'iniziativa di Confabitare, che, al fine di sollevare la famiglia dall'incombenza della gestione amministrativa del rapporto di lavoro domestico, in alternativa alla più onerosa somministrazione, ha immaginato di offrire (gratuitamente) un servizio di assistenza amministrativa alle famiglie che, all'interno di uno stesso condominio, decidono di assumere part-time la medesima badante, retribuendola per la quota di attività che ella svolge presso le singole famiglie<sup>(48)</sup>. Tale proposta, tuttavia, appare piuttosto complicata da adottare per ragioni organizzative e poco adatta nei casi in cui vi sia la necessità di una assistenza continuativa o adeguata alle specifiche esigenze della persona che necessita di assistenza.

Infine, anche il lavoro tramite piattaforme digitali, sebbene non sia particolarmente diffuso in Italia con specifico riferimento al settore in analisi<sup>(49)</sup>, sta conoscendo un rapido sviluppo e potrebbe presto assumere un ruolo più importante nel mercato dei servizi alla persona. Se, da un lato, tale modalità di intermediazione parrebbe fronteggiare il problema del lavoro nero ed irregolare, migliorando al contempo le condizioni di lavoro

---

<sup>(46)</sup> Già l'art. 2 della l. n. 339/1958, prevedeva, proprio nell'ambito del lavoro domestico, che le associazioni di categoria, a carattere nazionale e i patronati di assistenza, debitamente autorizzati del Ministero del lavoro, potessero svolgere attività di "avviamento al lavoro".

<sup>(47)</sup> J. ANDALL, *Le Acli-Colf di fronte all'immigrazione straniera: genere, classe ed etnia*, in *Polis*, 2004, n. 1, p. 78.

<sup>(48)</sup> G. RUSMINI, S. PASQUINELLI, *Badanti e lavoro di cura: realtà e direzioni emergenti*, in S. PASQUINELLI (a cura di), *Primo Rapporto sul lavoro di cura in Lombardia. Gli anziani non autosufficienti*, Maggioli, 2015, p. 89.

<sup>(49)</sup> Tuttavia, sul punto appare opportuno rinviare alla ricerca sviluppata dall'Inapp nel 2019, secondo la quale, in Italia, nell'ambito dell'economia delle piattaforme, il settore dei servizi domestici interesserebbe un numero di lavoratori delle piattaforme digitali pari a poco meno del 30% del totale. In particolare, si rinvia a P. NICASTRO, *I mercati digitali del lavoro. Lavoratori delle piattaforme. Evidenze su dati INAPP-PLUS*, audizione presso la XI Commissione Lavoro pubblico e privato, 25 settembre 2019, presentazione disponibile online. Dati commentati anche da I. PAIS, *Il web sommerso dei lavoratori domestici*, in *www.vita.it*, 11 dicembre 2019.

(<sup>50</sup>), rispetto soprattutto alle prestazioni occasionali, dall'altro, è diffuso il timore che, in realtà, le piattaforme digitali abbiano più controindicazioni che vantaggi, influenzando negativamente sulle condizioni lavorative dei prestatori di lavoro e destrutturando il mercato del lavoro (<sup>51</sup>). In Italia, possono essere ricordati i due casi virtuosi (in quanto inseriti in uno schema giuridico pienamente legale) di YouGenio, che applica un accordo aziendale e richiama il CCNL del lavoro domestico, e di Le Cicogne e di 4MyFamily, che prevedono l'applicazione ai lavoratori del CCNL del lavoro domestico (<sup>52</sup>). Va poi ricordato il caso di Vicker app, che ha ottenuto l'autorizzazione del Ministero del lavoro e si occupa prevalentemente di ricerca e selezione e intermediazione di lavoro autonomo ex articolo 2222 c.c. relativo a prestazioni da parte di addetti alle pulizie, idraulici, elettricisti, ecc. (<sup>53</sup>). Più critici sono, invece, i casi in cui la piattaforma non dichiara di svolgere attività di intermediazione di lavoro domestico e, in violazione dei principi su cui si fonda l'OIL, chiede al lavoratore di pagare il servizio di intermediazione offerto (<sup>54</sup>). Inoltre, l'esperienza comparata dimostra come sia presente anche in questo ambito il rischio di una (più o meno volontaria) errata qualificazione del rapporto di lavoro per finalità elusive della legge (<sup>55</sup>).

Va, infine, ricordato il possibile ruolo degli enti locali. Gli enti locali, in passato, hanno avviato progetti sperimentali finalizzati all'emersione del mercato sommerso del lavoro di cura (<sup>56</sup>). In alcuni di tali progetti,

---

(<sup>50</sup>) Tale ipotesi è avanzata con particolare riferimento soprattutto ai Paesi in via di sviluppo in A. HUNT, F. MACHINGURA, *A good gig? The rise of on-demand domestic work*, ODI Development Progress Working Paper, 2016, n. 7.

(<sup>51</sup>) A. MAGNANI, *Colf, badanti e baby sitter, con le app si può spazzare via il lavoro nero*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), 11 dicembre 2015; R. VOZA, *Il lavoro reso mediante piattaforme digitali tra qualificazione e regolazione*, in AA.VV., *Il lavoro nelle piattaforme digitali nuove opportunità, nuove forme di sfruttamento, nuovi bisogni di tutela*, Quaderno RGL, 2017, n. 2, p. 72.

(<sup>52</sup>) Informazioni tratte dal sito della Uil dedicato al lavoro tramite piattaforma digitale e in particolare dall'articolo *Hilfr, la gig economy trova i diritti nel lavoro domestico*, in [sindacato-networkers.it](http://sindacato-networkers.it), 19 settembre 2018.

(<sup>53</sup>) M. FAIOLI, *Jobs «app», gig economy e sindacato*, in RGL, 2017, n. 2, I, p. 297.

(<sup>54</sup>) Recentemente V. DE STEFANO, M. WOUTERS, *Time to stop platforms from charging recruitment fees to workers*, in *Global Workplace Law & Policy*, 3 luglio 2019.

(<sup>55</sup>) G.L. MAATMAN JR., S.C. DWYER, B. SAKATA, E.A. LENZ, *Online Health Care Job Platforms – Worker Misclassification Risks*, ASA Issue Paper, 2022, consultabile online.

(<sup>56</sup>) Il riferimento è al progetto SERDOM, promosso dal comune di Modena. Per un commento si rinvia a M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, G. COSTA, *op. cit.*; C. SERRA, *Un case study sull'esperienza delle intese locali per l'occupazione in Italia: il Patto Modenese sull'assistenza domiciliare agli anziani*, in *DRI*, 2002, n. 3, pp. 520-530. Inoltre, si

l'operatore pubblico aveva il compito di creare albi per l'accreditamento di associazioni e di singoli operatori assistenziali, nonché di individuare i criteri per l'accreditamento. Ancora oggi questa può rivelarsi una scelta importante per l'emersione e qualificazione del lavoro di cura. Tuttavia, i criteri per l'accreditamento non possono prescindere dalla professionalità posseduta dalle associazioni e dai lavoratori, professionalità, che, però, va tutta costruita. Dunque, ulteriore compito degli enti locali può essere quello di erogare corsi di formazione a favore di chi intende accreditarsi<sup>(57)</sup>. Gli enti locali, poi, talvolta promuovono sportelli per l'incontro di domanda e offerta di lavoro domestico oppure con semplice funzione informativa e di orientamento; tuttavia, il *matching* e la conseguente stipula dei contratti di lavoro non sembrano avere particolare successo, probabilmente a causa dell'immediato passaggio al lavoro sommerso – allo stato attuale più conveniente per le parti – una volta avvenuto l'incontro<sup>(58)</sup>. La realtà più diffusa, nella pratica, nel settore in analisi è, però, quella delle cooperative sociali, come si vedrà nel paragrafo che segue.

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

Le cooperative sociali, quali enti del terzo settore, cioè di quel settore che si frappone tra lo Stato e il mercato<sup>(59)</sup>, stanno acquisendo in molti Paesi, ed in particolare in Italia, un ruolo fondamentale nella organizzazione ed erogazione di servizi socioassistenziali<sup>(60)</sup>, operando in convenzione con le strutture pubbliche o privatamente. In particolare, le cooperative sociali rappresentano una *species* del *genus* cooperativo, con la peculiarità di configurare «compagini associative imprenditoriali funzionalmente orientate a realizzare fini solidaristici di utilità sociale attraverso la mutualità cooperativa»<sup>(61)</sup>. La legge 8 novembre 1991, n. 381, come modificata dall'articolo 17, comma 1, decreto legislativo n. 112/2017, individua due

---

ricorda l'iniziativa Azione 3 Spinner promossa dalla Regione Emilia-Romagna e dalle province di Modena e Reggio Emilia. Informazioni reperibili al link [www.spinner.it](http://www.spinner.it).

<sup>(57)</sup> B. DA ROIT, C. GORI, *op. cit.*, p. 391.

<sup>(58)</sup> S. PASQUINELLI, *Qualificare il lavoro privato di cura*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2011, n. 2, pp. 515-516.

<sup>(59)</sup> F. BANO, *op. cit.*, p. 404.

<sup>(60)</sup> U. ASCOLI, E. PAVOLINI, *Le organizzazioni di terzo settore nelle politiche socio-assistenziali in Europa: realtà diverse a confronto*, in *SM*, 1999, n. 3, p. 470 ss.

<sup>(61)</sup> Così L. FERLUGA, *Il lavoro nelle cooperative sociali*, in *VTDL*, 2019, n. straordinario, p. 1716.

tipologie di cooperative sociali: le cooperative per la gestione di servizi socio-sanitari (comma 1, lettera *a*), anche dette cooperative di tipo a) e le cooperative che svolgono attività diverse (agricole, industriali, commerciali o di servizi) finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate (comma 1, lettera *b*), note come cooperative di tipo b). Nel caso delle cooperative sociali di tipo a), che più interessano ai nostri fini, «la finalizzazione dell'attività alla gestione di servizi socio-sanitari ed educativi costituisce di per sé uno scopo di pubblica utilità, come tale meritevole di speciale considerazione da parte dell'ordinamento giuridico»<sup>(62)</sup>. I rapporti di lavoro instaurati nell'ambito di tale attività di impresa sociale, anche a seguito della riforma del terzo settore<sup>(63)</sup>, sono regolati dalla citata legge n. 381/1991 e dalla legge n. 142/2001, oltre che dal decreto legislativo n. 112/2017. In particolare, alle cooperative sociali, che acquisiscono la qualifica di imprese sociali di diritto<sup>(64)</sup>, il decreto legislativo n. 112/2017 si applica «nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili»<sup>(65)</sup>. Le cooperative di tipo a) inoltre, ai sensi della citata legge n. 381/1991, sono destinatarie di particolari misure di favore dal punto di vista fiscale e di iniziativa regionale per la «promozione, sostegno e sviluppo della cooperazione sociale»<sup>(66)</sup>. In Italia il 72 per cento delle cooperative sociali opera proprio nel settore socioassistenziale<sup>(67)</sup>. Al fine di fornire servizi di assistenza domiciliare alla famiglia richiedente, le cooperative si avvalgono di operatori con cui spesso stipulano contratti di collaborazione coordinata e continuativa ex articolo 409, n.3, c.p.c.<sup>(68)</sup>. L'operazione solleva non poche criticità sul

---

<sup>(62)</sup> L. FERLUGA, *op. cit.*, p. 1716.

<sup>(63)</sup> Riforma che, come ricorda L. FERLUGA, *op. cit.*, p. 1712, si compone della «legge delega n. 106/2016 e d.lgs. n. 112/2017, che disciplina ex novo le imprese sociali, e l. n. 117/2017, cosiddetto Codice del Terzo settore, questi ultimi modificati, rispettivamente, dai d.lgs. n. 95/2018 e n. 105/2018».

<sup>(64)</sup> G. BONFANTE, *Le cooperative sociali e le imprese sociali*, in *Diritto ed Economia dell'Impresa*, 2018, n. 5, p. 656.

<sup>(65)</sup> L. FERLUGA, *op. cit.*, p. 1712; cfr. anche G. BONFANTE, *op. cit.*, pp. 656-657; per un approfondimento sulla disciplina dei rapporti di lavoro nelle cooperative si veda A. SARTORI, *Le cooperative sociali. Profili giuslavoristici*, in *VTDL*, 2017, n. 2, pp. 408-462.

<sup>(66)</sup> A. SARTORI, *op. cit.*, pp. 415-416.

<sup>(67)</sup> Dati Eurostat contenuti in P. DICKINSON, C. WARHURST, *Cooperatives and social enterprises: Work and employment in selected countries*, Eurofound Research Report, 2019, p. 19.

<sup>(68)</sup> M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, p. 17 ss.; M. BARBERA, C. ALESSI, *op. cit.*, p. 619; in generale, sull'impiego di contratti di lavoro autonomo e parasubordinato da parte delle cooperative sociali si veda anche M. BORZAGA, *I rapporti di lavoro autonomo tra*

piano giuridico dal punto di vista della qualificazione del rapporto di lavoro<sup>(69)</sup>, rendendo ancora una volta evidente come l'assenza di strumenti giuridici adeguati freni gli operatori economici disposti ad inserirsi e operare in tale mercato e neghi tutele a quanti decidono, spesso più per necessità che per scelta<sup>(70)</sup>, di svolgere attività di assistenza domiciliare. Come è stato affermato, infatti, «l'atipicità delle nuove espressioni del lavoro», spesso sviluppatasi «ai margini – se non all'interno – del mercato del lavoro 'nero'», «è semplicemente sinonimo di un lento e articolato processo di progressivo scollamento tra la realtà economico sociale e le categorie giuridiche che questa realtà sono chiamate a governare e dirigere»<sup>(71)</sup>. Tuttavia, a tal proposito è stato notato, altresì, come il «deficit di tutele ed i conseguenti minori costi che caratterizzano, in Italia, i rapporti di lavoro indipendente hanno indotto molte imprese a preferirli a quelli di lavoro subordinato, anche laddove non fossero caratterizzati da una reale facoltà di auto-organizzazione del collaboratore, e dunque in termini essenzialmente elusivi e frodati»<sup>(72)</sup>. Il legislatore è intervenuto in materia, provando ad arginare l'abuso di dette tipologie contrattuali. In particolare, con il decreto legislativo n. 276/2003 di attuazione della legge di delega n. 30/2003 ha introdotto correttivi volti a disincentivare l'utilizzo abusivo della fattispecie e a valorizzare il lavoro autonomo genuino<sup>(73)</sup>. Tuttavia,

---

*cooperative sociali e non soci: collaborazioni continuative e coordinate, lavoro a progetto, prestazioni occasionali*, in *Impresa Sociale*, 2006, n. 4, pp. 49-82.

<sup>(69)</sup> M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, pp. 16-17 ss.; M. BARBERA, C. ALESSI, *op. cit.*, p. 619; cfr. anche S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 294. Si rinvia al riguardo al non trascurabile contenzioso giudiziale in materia (*ex multis*, App. Potenza 3 dicembre 2013; Trib. L'Aquila 17 gennaio 2013, n. 596; Trib. Monza 23 febbraio 2016, n. 639; Trib. Novara 20 luglio 2017, n. 20; Trib. Modena 10 maggio 2019, n. 32; Trib. Roma 13 gennaio 2020, n. 11461).

<sup>(70)</sup> È ciò che emerge nel dossier di ricerca S. PASQUINELLI, G. RUSMINI, *Badanti, la nuova generazione*, cit.

<sup>(71)</sup> M. BIAGI, *I lavori «atipici» tra deregolazione e disciplina normativa*, in L. MONTUSCHI, T. TREU, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, 2003, p. 253, già in *Rapporto annuale della Regione Emilia-Romagna*, 1999, laddove per "lavoro atipico" l'A. intende «tutte le manifestazioni del lavoro conosciute dal diritto vivente al di là del loro inquadramento formale nei modelli predisposti e spesso addirittura vietati dal Legislatore» (p. 252) diverse dal lavoro subordinato a tempo indeterminato.

<sup>(72)</sup> M. BORZAGA, *op. cit.*, p. 50.

<sup>(73)</sup> Per un commento alla disciplina introdotta dagli artt. 61 e ss. del d.lgs. n. 276/2003 si rinvia, tra i tanti, ai contributi di E. GHERA, G. PROIA, G. SANTORO-PASSARELLI, M. TIRABOSCHI, contenuti in AA.VV., *Diritto del lavoro. I nuovi problemi. L'omaggio dell'Accademia a Mattia Persiani*, Cedam, 2005.

nel tempo, il lavoro a progetto si trasforma, nel dibattito pubblico, nella principale causa della “precarizzazione” del lavoro <sup>(74)</sup>. Dunque, ancora una volta, il legislatore interviene, dapprima introducendo misure più restrittive per l’utilizzo della fattispecie in questione, nell’ambito della cosiddetta riforma Fornero (legge n. 92/2012), e, in un secondo momento, superando la disciplina del lavoro a progetto con l’approvazione del decreto legislativo n. 81/2015. Tuttavia, ciò non ha determinato l’eliminazione dall’ordinamento della possibilità di utilizzare le collaborazioni coordinate e continuative ex articolo 409, n. 3, c.p.c., le quali continuano ad essere ampiamente utilizzate. In particolare, in alcuni settori, tendenzialmente *labour intensive*, l’impiego di tale tipologia di contratto sembra essere l’unica alternativa alle delocalizzazioni (si pensi al caso dei *call center*) o al lavoro nero (si pensi al settore dei servizi alla persona). Per tale ragione, da un lato, il legislatore nel 2015, adottando un approccio rimediabile <sup>(75)</sup>, contestualmente al superamento del lavoro a progetto, ha introdotto, con fini antielusivi, le previsioni in merito al lavoro etero-organizzato, che accordano l’applicazione della disciplina del lavoro subordinato alle collaborazioni organizzate dal committente; dall’altro, ha riconosciuto deroghe a tali previsioni, oltre che in casi tassativamente elencati, anche per i settori in cui vi sia un accordo collettivo siglato da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative (cfr. articolo 2, comma 2, lettera *a*, decreto legislativo n. 81/2015). Nel settore socio-assistenziale, è possibile ricordare l’*Accordo sindacale tra Professioni in famiglia, Unione Nazionale Amministratori di Immobili e Unione Italiana del Lavoro Federazione Poteri Locali per la regolamentazione del rapporto di collaborazione coordinata e continuativa in ambito al settore dei servizi di assistenza familiare integrativi e sostitutivi* del 28 novembre 2016. L’accordo è sottoscritto, da un lato, da Professioni in Famiglia, che rappresenta le cooperative sociali e le aziende che erogano servizi di assistenza domiciliare e ospedaliera, e da Unai, che rappresenta i condomini, che, come si legge all’inizio dell’accordo, potrebbero essere interessati ad un servizio di assistenza domiciliare all’interno del proprio stabile, e, dal lato sindacale, da Uil-Fpl (cfr. lettere *c, d, e, f* delle premesse). L’accordo è stato poi sostituito nel 2020 dal CCNL per il settore dei servizi di ausilio familiare, volto a regolare tanto la figura del cosiddetto operatore d’aiuto quanto

---

<sup>(74)</sup> Cfr., tra tutti, F. BERTON, L. PACELLI, G. SEGRE, *Il lavoro parasubordinato in Italia: tra autonomia del lavoratore e precarietà del lavoro*, in *Rivista Italiana degli Economisti*, 2005, n. 1.

<sup>(75)</sup> Questa la ricostruzione offerta anche dalla recente Cass. n. 1663/2020.

quella delle cosiddette *Tagesmutter* e sottoscritto il 9 gennaio 2020 da, per le famiglie e le imprese committenti, Professioni in Famiglia, Casabase (associazione di persone datori di lavoro domestico) e Domus (associazione nazionale che, in questa sede, rappresenta le associazioni e le cooperative fornitrici di servizi per l'infanzia) e, in rappresentanza dei lavoratori, dei collaboratori e degli "ospitati", Uil-Fpl e l'associazione professionale *Tagesmutter-Domus* (associazione *ex lege* n. 4/2013 che qui rappresenta le *Tagesmutter*). Inoltre, le parti specificano che il contratto collettivo è stato redatto con il contributo socio-professionale di Roma Ou Pair In&Out (associazione che si occupa di attività alla pari dei giovani), Assomensana (associazione nazionale di neuropsicologi), Migrazioni (associazione di promozione della integrazione e della multiculturalità) <sup>(76)</sup>.

### **3. Conclusioni: nuovi scenari e sfide aperte**

In ragione dei cambiamenti sociali e demografici in corso, richiamati brevemente nel presente saggio, come la maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'allungamento della vita media, che influenzano la domanda di assistenza domiciliare, intesa sia come assistenza alle persone non autosufficienti (assistenza a lungo termine) che ai bambini, il settore socio-assistenziale rappresenta e rappresenterà negli anni a venire un settore fondamentale e un'importante fonte di nuova occupazione <sup>(77)</sup>. Oggi, tuttavia, in molti Paesi (tra cui l'Italia), si registra un forte *turnover*

---

<sup>(76)</sup> Il CCNL si articola in quattro capitoli. Il primo capitolo disciplina la *Parte generale*, ivi incluso l'ambito di applicazione, specificando che il contratto sostituisce i precedenti accordi sia per le *Tagesmutter* che per l'operatore d'aiuto (cfr. il precedente paragrafo); nel secondo capitolo, dedicato ai *Rapporti di collaborazione coordinata e continuativa*, le parti regolano i rapporti di collaborazione ai sensi dell'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015, nonché le forme di lavoro autonomo occasionale; il terzo è dedicato ai *Rapporti domestici subordinati*, con riferimento tanto ai rapporti di lavoro che prevedono un impegno giornaliero superiore alle 4 ore e, dunque, regolati dalla l. n. 339/1958, che quelli con orario di lavoro inferiore, regolati unicamente dagli artt. 2240-2246 c.c.; infine il quarto capitolo è dedicato ai *Contratti alla pari*, cioè a quei rapporti regolati dalla l. n. 304/1973. Tale accordo collettivo è caratterizzato dalla inscindibilità delle relative clausole (art. 1 del CCNL).

<sup>(77)</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Verso una ripresa fonte di occupazione*, 18 aprile 2012, COM(2012) 173 final, p. 7. Per una analisi più approfondita delle caratteristiche del settore in Europa si veda anche il documento di accompagnamento alla comunicazione, dal titolo *Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dai servizi per la persona e la famiglia*, SWD(2012) 95 final, 18 aprile 2012.

tra i lavoratori dovuto alle condizioni di lavoro, che pregiudicano l'attrattiva del settore <sup>(78)</sup>. Ciò comporta una scarsità di offerta di lavoro, cui si fa fronte, in molti Paesi, tramite i flussi migratori <sup>(79)</sup>, dando forma così alla cosiddetta catena globale della cura (in inglese *global care chain*) <sup>(80)</sup>. La scarsa attenzione che i legislatori riservano alle condizioni di lavoro degli operatori del settore, la cui disciplina è spesso rimessa a regolazioni *ad hoc* e risalenti nel tempo (si pensi al caso del lavoro domestico) <sup>(81)</sup>, è, secondo alcuni Autori, dovuta alla natura delle attività oggetto del lavoro di cura formale, attività che possono essere svolte (come spesso avviene) gratuitamente dai caregiver familiari: ciò determina una difficoltà nel valorizzare, anche dal punto di vista economico, il lavoro socio-assistenziale, al punto di negare che tale attività lavorativa possa costituire una vera e propria professione <sup>(82)</sup>. In Italia, poi, il settore è tra i più colpiti dal fenomeno del lavoro nero. Infatti, l'astensione del decisore pubblico, i cui pochi interventi si sono registrati unicamente a livello locale, nella regolazione del mercato privato dei servizi alla persona ha posto le famiglie italiane nella condizione di dover sostenere costi molto alti per i servizi di cura alla persona, costi ai quali spesso si è preferita la convenienza economica derivante dal lavoro nero o irregolare <sup>(83)</sup>. L'assenza di una regolazione del mercato del lavoro dei servizi socioassistenziali si ripercuote, poi, anche sulla possibilità per i caregiver informali di conciliare vita e

---

<sup>(78)</sup> F. COLOMBO, T. MUIR, *Developing a skilled long-term care workforce*, in C. GORI, J.-L. FERNÁNDEZ, R. WITTENBERG (a cura di), *Long-Term Care Reforms in OECD Countries*, Policy Press, 2016.

<sup>(79)</sup> *Op. ult. cit.*, p. 204.

<sup>(80)</sup> La maggiore partecipazione delle donne al lavoro ha richiesto che le stesse si avvalsero di altre donne, provenienti da altri Paesi, che le sostituissero; quest'ultime, a loro volta, sono state sostituite da altre donne nello svolgimento delle attività di cui si facevano carico, all'interno della propria famiglia, nel Paese di provenienza. La letteratura ha definito tale fenomeno *global care chain*, per un approfondimento si rinvia a J. FUDGE, *Global Care Chains: Transnational Migrant Care Workers*, in *IJCLLIR*, 2012, vol. 28, n. 1, e ivi ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>(81)</sup> In questo senso anche M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato*, cit., p. 170. Per una raccolta di alcuni casi esemplificativi ed una analisi delle ripercussioni sulle condizioni di lavoro dei lavoratori domestici si rinvia a V. MANTOUVALOU, *Human Rights for Precarious Workers: The Legislative Precariousness of Domestic Labor*, in *CLLPJ*, 2012, vol. 34, n. 1.

<sup>(82)</sup> R. ANTONOPOULOS, *The unpaid care work paid work connection*, *ILO Policy Integration and Statistics Department Working Paper*, 2009, n. 86, p. 46.

<sup>(83)</sup> A. MANOUDI, T. WEBER, D. SCOTT, J. HAWLEY WOODALL, *op. cit.*, p. 50.



lavoro e sulla parità di genere <sup>(84)</sup>. Infatti, il lavoro di cura dei familiari a favore dei figli o dei parenti non autosufficienti sovente rappresenta per gli stessi un ostacolo alle possibilità di lavoro a tempo pieno o di ricoprire posizioni lavorative di responsabilità che implichino frequenti o prolungate assenze da casa, o, più in generale, alle possibilità di cercare ed ottenere un impiego <sup>(85)</sup>. Inoltre, dal momento che gli oneri di cura sono assolti prevalentemente dalle donne, quest'ultime rischiano di alimentare la propria segregazione al momento della scelta di una occupazione, vedendosi costrette ad optare per posizioni lavorative qualitativamente inferiori rispetto a quelle cui può avere più facile accesso la componente maschile della popolazione <sup>(86)</sup>. Da qui anche la minore fecondità registrata nei Paesi in cui storicamente vi è una ripartizione dei carichi di cura sbilanciata a scapito delle donne <sup>(87)</sup>. In Italia la questione è tornata al centro dell'attenzione, nel dibattito pubblico, non solo per via di recenti disegni di legge presentati in Parlamento <sup>(88)</sup> o a livello regionale <sup>(89)</sup> in materia di *caregiving* familiare, ma anche per via delle misure previste per contrastare la diffusione del coronavirus, come la sospensione delle attività scolastiche o il loro espletamento a distanza, misure che hanno reso più difficile la conciliazione dei carichi di cura e di lavoro <sup>(90)</sup>.

In aggiunta a quanto appena riportato, si delineano all'orizzonte nuovi scenari che fanno presagire il rinfocolarsi del contenzioso non solo sul fronte della qualificazione del rapporto di lavoro, ma anche su quello della qualificazione giuridica dei nuovi attori economici. Il riferimento è alle piattaforme digitali che si occupano dell'incontro di domanda e offerta di servizi alla persona (assistenza domiciliare, pulizie domestiche, ecc.) <sup>(91)</sup>. In

---

<sup>(84)</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione *Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dai servizi per la persona e la famiglia*, cit., p. 12; R. ANTONOPOULOS, *op. cit.*, pp. 11-19.

<sup>(85)</sup> A. MANOUDI, T. WEBER, D. SCOTT, J. HAWLEY WOODALL, *op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>(86)</sup> ILO, *Non-standard employment around the world. Understanding challenges, shaping prospects*, 2016, pp. 119-134; R. ANTONOPOULOS, *op. cit.*, pp. 11-19.

<sup>(87)</sup> C. SARACENO, *L'assistenza senza il Welfare*, cit., p. 556.

<sup>(88)</sup> Il riferimento è al d.d.l. n. 1461, recante *Disposizioni per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare*, comunicato alla presidenza del Senato il 7 agosto 2019.

<sup>(89)</sup> Da ultimo si ricorda la proposta di l.r. 6 agosto 2020, n. 230, presentata da alcuni consiglieri della Regione Lazio in tema di *Norme per il riconoscimento, la valorizzazione e il sostegno del caregiver familiare*.

<sup>(90)</sup> Cfr. C. SARACENO, *Le famiglie verso la "fase 2": ma a pagare sono le mamme*, in *La Repubblica*, 18 aprile 2020.

<sup>(91)</sup> F. FLANAGAN, *Theorising the gig economy and home-based service work*, in *Journal of Industrial Relations*, 2019, vol. 61, n. 1, p. 66; J. TICONA, A. MATEESCU, *Trusted*

questo caso si osserva come la linea di demarcazione tra piattaforma digitali di servizi tecnologici e piattaforma digitale di intermediazione di lavoro a scopi di lucro sembri divenire sempre meno chiara <sup>(92)</sup>. Inoltre, alcune prassi comuni tra le più famose piattaforme digitali che operano nel settore potrebbero essere adottate anche dalle piattaforme digitali che operano in Italia, trasladando nel settore le vicende giudiziali in merito alla qualificazione del rapporto di lavoro che finora hanno interessato solo il settore delle consegne a domicilio <sup>(93)</sup>.

In definitiva, si ritiene di poter giungere alla conclusione che allo stato attuale non sembrano esservi percorsi e schemi contrattuali in grado di agevolare l'emersione del cosiddetto "lavoro nero" e la professionalizzazione degli operatori del settore socioassistenziale. Infatti, la tipologia contrattuale più diffusa nel mercato privato della assistenza domiciliare, ovvero il contratto di collaborazione coordinata e continuativa *ex* articolo 409, n. 3, c.p.c., appare sprovvista di una regolazione in grado di tutelare la professionalità del collaboratore e le condizioni di cosiddetto *decent work*. Le parti sociali con fatica hanno provato a costruire simili presidi tramite la contrattazione collettiva, ma, a causa delle perduranti difficoltà riscontrate in ordine alla rappresentanza dei collaboratori che svolgono attività socioassistenziali, si tratta di esperienze ancora poco significative <sup>(94)</sup>. Inoltre, la tipologia contrattuale in parola si presta facilmente ad essere

---

*strangers: carework platforms' cultural entrepreneurship in the on-demand economy*, in *New Media & Society*, 2018, vol. 20, n. 11, pp. 4391-4392; A. HUNT, F. MACHINGURA, *op. cit.*; J. FUDGE, C. HOBDEN, *op. cit.*, p. 14.

<sup>(92)</sup> M. MAROCCO, *Diradando la nebbia. Prospettive di regolamentazione del lavoro intermedio dalle piattaforme digitali*, Working Paper ADAPT, 2018, n. 6.

<sup>(93)</sup> E. DAGNINO, *Guardando l'altra parte del campo: la sentenza di Cassazione n. 1663/2020 al di fuori del food delivery*, in *LDE*, 2020, n. 1.

<sup>(94)</sup> Per una ricostruzione delle prime forme di rappresentanza del lavoro autonomo coordinato e atipico e della loro evoluzione si rinvia a G.P. CELLA, *Lavoro e contrattazione. Cosa cambia con il lavoro nonstandard?*, in *DRI*, 2005, n. 1; L. BELLARDI, *Nuovi lavori e rappresentanza. Limiti e potenzialità di innovazione della realtà sindacale attuale*, in *DRI*, 2005, n. 1; T. VETTOR, *Le ricerche empiriche sul lavoro autonomo coordinato e continuativo e le nuove strutture di rappresentanza sindacale Nidil, Alai e Cpo*, in *LD*, 1999, n. 4; F. SCARPELLI, *Autonomia collettiva e autonomia individuale nella regolazione del rapporto dei lavoratori parasubordinati*, in *LD*, 1999, n. 4. Per un approfondimento delle principali difficoltà riscontrate dal sindacato nel rappresentare i lavoratori del settore socioassistenziale si rinvia al rapporto IRES, FILCAMS-CGIL, *Rapporto Ires-Filcams. Il lavoro domestico e di cura: scenario, condizioni di lavoro e discriminazioni*, 2009.

impiegata (ancora oggi) come sostituto funzionale del lavoro subordinato. Restano dunque molte questioni aperte circa la regolazione dei rapporti di lavoro di un settore del mercato del lavoro di crescente importanza nella società odierna.