



This project is co-funded by
the European Union

RACCOMANDAZIONI EUROPEE

QUALITÀ DEI LAVORI E DEI SERVIZI NEL SETTORE DEI SERVIZI ALLA PERSONA E ALLA FAMIGLIA

Febbraio 2016

forquality.eu



NOTA INTRODUTTIVA

Le raccomandazioni europee sono state elaborate sulla base delle ricerche svolte dai loro autori, delle undici relazioni per paese e della relazione generale preparate nell'ambito del progetto For Quality!, dei contributi e delle proposte dei partner del progetto, dei suggerimenti e delle osservazioni dei membri delle organizzazioni partner che vi hanno partecipato e dei membri del Comitato consultivo (Piattaforma AGE, Eurofound). Gli autori desiderano rivolgere un caloroso ringraziamento a tutti coloro che hanno collaborato, per aver dedicato il proprio tempo e contributo.

La presente pubblicazione è stata realizzata con il sostegno del programma dell'Unione europea per l'occupazione e la solidarietà sociale, PROGRESS (2007-2013), attuato dalla Commissione europea e istituito per sostenere finanziariamente la realizzazione degli obiettivi dell'UE nel settore dell'occupazione e degli affari sociali, come prevede l'Agenda sociale. Questo programma pertanto contribuisce a raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020 in questi ambiti.

Il programma settennale si rivolge a tutte le parti interessate che possono contribuire a definire una legislazione e politiche adeguate ed efficaci in materia sociale e di occupazione, attraverso l'UE a 28, i paesi dell'EFTA-SEE, nonché i paesi candidati e precandidati all'UE. Per ulteriori informazioni, si veda: <http://ec.europa.eu/progress>.

Le informazioni contenute in questa pubblicazione non riflettono necessariamente la posizione o l'opinione della Commissione europea.

I. INTRODUZIONE

I servizi alla persona e alla famiglia costituiscono in tutta l'Unione europea un settore in espansione sul fronte dell'occupazione, e soddisfano la domanda crescente dei cittadini europei che desiderano poter continuare a vivere in modo autosufficiente il più a lungo possibile, oppure poter conciliare lavoro e vita familiare, grazie al sostegno di professionisti del settore. I servizi alla persona e alla famiglia sono stati descritti dalla Commissione europea nel documento di lavoro del 2012¹ come una vasta gamma di attività che contribuiscono al benessere a domicilio delle famiglie e delle persone attraverso l'assistenza ai bambini, l'assistenza a lungo termine per gli anziani e per i disabili, in termini di servizi alla persona, ed anche la pulizia, il sostegno scolastico ed altre forme di riparazioni e manutenzioni domestiche, in termini di servizi alla famiglia. Questi servizi possono essere dispensati da vari tipi di strutture del settore pubblico, privato o del terzo settore, che hanno alcune caratteristiche in comune e devono raccogliere una serie di sfide simili.

Il progetto For Quality!² "Migliorare la qualità dei lavori e dei servizi nel settore dei servizi alla persona e alla famiglia in Europa" cerca di contribuire al miglioramento delle condizioni di lavoro e della qualità dei servizi di assistenza alla persona e alla famiglia. Nel quadro del progetto For Quality!, si sono svolti tre seminari, nel corso del 2015, volti ad esaminare l'attuale situazione di questi servizi e le loro caratteristiche in undici paesi dell'UE e, allo scopo di fare il punto della situazione in ciascuno dei paesi esaminati, sono state elaborate undici relazioni nazionali. Queste relazioni hanno individuato una serie di aspetti relativi alla qualità dei servizi e dei lavori nel settore dell'assistenza alla persona e alla famiglia come anche la volontà comune di migliorare le condizioni di lavoro e la qualità dei servizi in tale settore, rendendo queste attività più allettanti e accrescendone la professionalità.

¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea "Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dai servizi per la persona e la famiglia", SWD(2012) 95 definitivo.

² <http://forquality.eu/>

II. RACCOMANDAZIONI

Normativa sul finanziamento e investimento:

- 1. È importante che l'Unione europea e i suoi Stati membri incoraggino una riflessione strategica a lungo termine sui servizi di assistenza alla persona e alla famiglia ed evitino misure di austerità che servirebbero solo ad aggravare il circolo vizioso dell'esclusione a lungo termine, e a fare emergere nuove esigenze in materia di servizi sociali.**

La richiesta di personale nel campo dei servizi di assistenza domiciliare, sia alle persone non autosufficienti che a quelle autosufficienti, sta aumentando in tutt'Europa. Tuttavia, il sostegno finanziario alle famiglie non è sempre in grado di supportare il potenziale occupazionale in questo settore, e nemmeno di migliorare l'accesso a servizi di assistenza economicamente sostenibili, in molti paesi. Contemporaneamente, si riscontra una crescente preoccupazione per l'aggravarsi del fenomeno del lavoro non dichiarato e dell'insicurezza lavorativa in questo campo, che determinano condizioni di lavoro precarie e una perdita di entrate fiscali e di contributi di previdenza sociale.

Un investimento sociale sostenibile dovrebbe assicurare l'accessibilità dei servizi alla persona e alla famiglia a tutti coloro che ne hanno bisogno, evitando i requisiti di ammissibilità che dipendono dalle disponibilità finanziarie degli utenti di coprire i costi dei servizi essenziali alla persona e alla famiglia. Ciò contribuirebbe anche a frenare il lavoro non dichiarato e non regolamentato. Diverse relazioni nazionali nel quadro del progetto For Quality! hanno evidenziato notevoli disparità nella spesa pubblica pro capite destinata ai servizi assistenziali, tra il livello regionale e quello nazionale, dovute alla delega di competenze per la gestione del regime di previdenza sociale, ulteriormente accentuate dalla crisi economica e dai tagli ai finanziamenti.

- 2. L'Unione europea dovrebbe promuovere l'investimento nell'intera gamma dei servizi sociali e dei regimi di previdenza sociale. Ciò presuppone che vada incoraggiato l'approccio dell'investimento sociale negli orientamenti politici dell'UE.**

I servizi alla persona e alla famiglia sono molto promettenti in termini di creazione di posti di lavoro a livello locale, incluso all'interno delle famiglie stesse, sia oggi che nel futuro, e sosterranno quindi i cittadini europei che desiderano vivere all'interno della comunità il più a lungo possibile. I servizi alla persona devono essere al centro di una strategia olistica intesa a sbloccarne il

potenziale. Essi andrebbero programmati congiuntamente, includendo la collaborazione di diversi attori (pubblico, privato, terzo settore e utenti dei servizi) e il loro sviluppo richiederà un investimento sociale significativo, che a lungo termine sarà comunque ripagato attraverso una migliore inclusione sociale, l'accesso al mercato del lavoro e l'emancipazione delle persone che rimarranno autosufficienti il più a lungo possibile.

Normativa sul lavoro e qualità dell'occupazione:

- 3. L'Unione europea dovrebbe promuovere un'occupazione sostenibile di qualità nell'ambito dei servizi alla persona e alla famiglia, per attrarre personale a entrare e rimanere in questo settore, e assicurare che l'Europa possa fare fronte alle nuove esigenze legate all'evoluzione della popolazione e alle sfide demografiche.**

La situazione dei lavoratori di questo settore, in alcuni paesi, i lunghi orari di lavoro, la retribuzione relativamente bassa, la mancanza di una formazione adeguata e le esigenze elevate di questo tipo di attività, associati ai numerosi casi di infortuni sul lavoro, devono essere affrontati a livello europeo per accrescere l'attrattiva delle professioni di assistenti alla persona e alla famiglia. Ciò è ancora più importante se si considera che un numero crescente di cittadini europei vorrà ricevere un sostegno a livello domiciliare per conciliare lavoro e vita familiare, oppure per continuare a vivere da persone autosufficienti nella comunità, il più a lungo possibile.

In molte relazioni nazionali presentate nel quadro del progetto For Quality! sono stati evidenziati i numerosi casi in cui i collaboratori familiari lavorano oltre i limiti fissati dal contratto, per quanto riguarda la durata della giornata di lavoro, gli accordi di lavoro non conformi agli standard, come il lavoro notturno e di fine settimana, che limitano la possibilità degli operatori di conciliare il lavoro con la vita familiare. Solo 6 Stati membri dell'UE hanno ratificato finora la Convenzione 189 dell'OIL sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici. Inoltre, i governi devono assicurare che la loro normativa sul lavoro nei confronti dei lavoratori migranti non porti ad un tale peggioramento dei diritti dei lavoratori da contribuire ad un loro abuso. Ciò vale soprattutto nei paesi in cui i lavoratori migranti impiegati come collaboratori domestici rappresentano la maggior parte della forza lavoro. Un altro aspetto importante, che viene spesso trascurato, riguarda l'esigenza di rispondere all'esodo degli addetti all'assistenza dai paesi dell'Europa meridionale, centrale e orientale verso quelli dell'Europa occidentale e settentrionale, con il rischio di compromettere lo sviluppo di servizi socio-sanitari di qualità nei paesi che registrano un alto tasso di emigrazione.

- 4. L'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero attuare delle iniziative in materia di riduzione dei rischi per far diminuire il numero elevato di infortuni sul lavoro e di rischi psicosociali nel settore dei servizi alla persona e alla famiglia, indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro instaurato tra il lavoratore e il beneficiario dell'assistenza.**

In molti paesi, il rapporto diretto tra il datore di lavoro e il lavoratore nel settore dei servizi alla persona e alla famiglia rende improbabile che le famiglie, in quanto posto di lavoro, siano sottoposte a ispezioni per verificare il rispetto delle misure di prevenzione dei rischi in relazione agli infortuni sul lavoro e ad altri rischi, soprattutto per motivi di privacy. Tuttavia, si tratta di un tipo di lavoro gravoso, che comporta di dover sollevare pesi ed essere esposti a stress e ad altri rischi psicosociali, oltre ai pericoli per la propria incolumità.

- 5. Gli Stati membri dell'Unione europea dovrebbero promuovere l'accessibilità, anche economica, e la qualità dei programmi di formazione e di sviluppo professionale per tutta la forza lavoro del settore, ed estendere le agevolazioni per accedere a questi programmi, ove esistano, anche ad altri lavoratori. L'accesso alla formazione professionale dovrebbe essere sovvenzionato mediante un aiuto finanziario pubblico sostenibile.**

Molti prestatori di assistenza domiciliare sono assunti direttamente dall'utente del servizio e non hanno accesso agli stessi programmi di formazione sovvenzionati di cui beneficiano i dipendenti di un'organizzazione di fornitori di servizi. Nelle relazioni nazionali presentate nell'ambito del progetto For Quality!, la maggior parte dei paesi deplora la mancanza di attività di sviluppo professionale disponibili a costi accessibili per gli addetti ai servizi alla persona e alla famiglia, che sono lavoratori autonomi o vengono assunti direttamente dal beneficiario del servizio, e l'assenza di mobilità professionale per coloro che desiderino crescere professionalmente, anche orientandosi verso attività assistenziali affini. La mancanza di una mobilità professionale ascendente nella categoria delle professioni legate all'assistenza, soprattutto per coloro che iniziano come collaboratori domestici, può ridurre l'attrattiva di questa professione e causare un elevato tasso di avvicendamento degli operatori del settore.

- 6. L'Unione europea e i suoi Stati membri dovrebbero promuovere programmi che riconoscano l'esperienza professionale maturata nel passato e convalidino le competenze acquisite in tale contesto.**

Per offrire un'opportunità agli utenti dei servizi di aumentare la capacità di scelta e di controllo che possono esercitare sul sostegno di cui hanno bisogno, e per assicurare una maggiore inclusione sociale a vantaggio di tutti, molti paesi hanno introdotto un sistema di gestione di un budget individuale, o sistema di voucher, e alcuni di essi offrono la possibilità all'utente di assumere un lavoratore con un rapporto di lavoro diretto. Tuttavia, a livello europeo, la ricerca ha dimostrato che questo sistema, se non è correttamente regolamentato, causa situazioni negative in termini di rispetto dei diritti dei lavoratori e di sicurezza sul posto di lavoro, e riduce le possibilità di formazione, sviluppo e qualificazione per questi lavoratori rispetto al sistema triangolare originale, in base al quale un'entità pubblica, privata o del terzo settore funge da intermediario per tutelare le qualifiche e assicurare ai lavoratori condizioni di lavoro appropriate.

7. I fondi europei, come il Fondo sociale europeo (FSE), potrebbero essere utilizzati per facilitare l'accesso a programmi di qualificazione e di formazione professionale intesi ad assicurare che gli utenti ricevano il miglior servizio possibile.

Nel contesto dei servizi alla persona e alla famiglia, occorre distinguere tra le attività "assistenziali" e quelle "non assistenziali". Entrambe queste attività richiedono una serie distinta di competenze, livelli di qualifica e tipi di formazione per poter offrire un sostegno e servizi di qualità. Sebbene anche i servizi alla famiglia comportino una dimensione interpersonale, quest'ultima svolge un ruolo molto più importante nei servizi sociali, come l'assistenza ai bambini e l'assistenza a lungo termine. In molti paesi, esistono corsi di studio e diplomi riconosciuti nel campo delle attività di assistenza, ma non sono sempre disponibili linee guida che garantiscano l'adeguata formazione degli operatori che svolgono attività "assistenziali" e "non assistenziali".

8. L'UE dovrebbe promuovere e sostenere, all'occorrenza, il dialogo sociale per tutti i lavoratori del settore dei servizi alla persona e alla famiglia e contribuire, in tal modo, a favorire condizioni di lavoro dignitose.

Ad eccezione di alcuni paesi, la copertura da parte della contrattazione collettiva nel settore dei servizi alla persona e alla famiglia è insufficiente. Pur rappresentando cifre considerevoli in termini di occupazione e di PIL, alcune delle professioni nel campo dell'assistenza sono spesso sottorappresentate, a causa di una serie di fattori. Le professioni domestiche e quelle di assistenza non sono sempre organizzate attraverso associazioni di categoria a livello nazionale. Inoltre,

essendo sovvenzionate da vari meccanismi e coperte da diversi tipi di contratti di lavoro (pubblici, privati o entrambi) è più difficile instaurare un dialogo sociale in questo settore.

Qualità dei servizi:

- 9. Gli enti pubblici responsabili della gestione e dell'organizzazione dell'erogazione dei servizi alla persona e alla famiglia devono assicurare che siano definiti standard di qualità dei servizi a livello nazionale, che siano aggiornati e pienamente verificati e valutati.**

Sebbene non accada dappertutto, una serie di relazioni nazionali nell'ambito del progetto For Quality! ha messo in luce che la normativa relativa al controllo della qualità dei servizi dispensati nel settore sociale resta ad un livello minimo, oppure che esistono notevoli differenze nell'esecuzione delle linee guida o degli standard di qualità dei servizi tra il livello federale e quello regionale di un singolo paese. Talvolta, le misure di garanzia della qualità sono considerate deboli in quanto dipendono esclusivamente da uno strumento di autovalutazione.

- 10. L'Unione europea e i suoi Stati membri devono promuovere il quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali di interesse generale (SSGI) insieme a quadri qualitativi affini, e sostenere il miglioramento e il monitoraggio costanti sia della qualità delle condizioni di lavoro che della qualità dei servizi alla persona e alla famiglia erogati, a tutti i livelli. Le autorità preposte al finanziamento devono assicurare che i servizi siano dispensati a tutti coloro che ne hanno bisogno, e non solo ai beneficiari che sono più facilmente raggiungibili.**

Le qualifiche degli operatori del settore, insieme a condizioni di lavoro e ad un finanziamento adeguati, costituiscono il nucleo centrale della qualità dei servizi. Come indicato in precedenti documenti politici dell'UE³, questi elementi andrebbero inclusi nella definizione di standard di qualità per questo settore, basandosi sulla normativa in materia di diritti umani e sui principi

³ DG Occupazione, affari sociali e inclusione, "Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa", COM(2011) 900 definitivo, 2011.

fondamentali di qualità, come condizione necessaria per l'erogazione di servizi di qualità secondo quanto previsto dal quadro europeo volontario per la qualità dei servizi sociali⁴. Questi standard dovrebbero seguire un approccio incentrato sulla persona ed essere elaborati attraverso un processo partecipativo tra tutte le parti interessate, incluse le organizzazioni degli utenti dei servizi.

Analogamente, gli Stati membri dell'UE che utilizzano i sistemi di ricompensa per i risultati ottenuti come garanzia di qualità dovrebbero essere consapevoli dei loro effetti perversi, in particolare l'esclusione dall'erogazione dei servizi di beneficiari che richiedono un lavoro e un sostegno maggiori, a vantaggio di utenti più "facili", e l'aumento delle spese a carico dei beneficiari dell'assistenza per 'possibilità' o servizi supplementari di cui hanno bisogno, che non fanno altro che accrescere le disuguaglianze.

⁴ Comitato per la protezione sociale, SPC/2010/10/8 definitivo, 2010.

BIBLIOGRAFIA

- Pour la Solidarité, ORSEU & consorzio del progetto For Quality, Qualità dei lavori e dei servizi nel settore della cura alla persona e dei servizi alle famiglie, 2015. 11 Relazioni: Austria, Repubblica ceca, Germania, Finlandia, Francia, Belgio, Italia, Paesi Bassi, Spagna, Svezia e Regno Unito.
- DG Occupazione, affari sociali e inclusione, EEPO, *Thematic review on personal and household services*, 2015.
- Parlamento europeo, Progetto di relazione sulle collaboratrici domestiche e le prestatrici di assistenza nell'UE (2015/2094(INI)), ottobre 2015.
- EASPD, *Personal and Household Services (PHS) briefing paper*, marzo 2014.
- Social Services Europe, Risposta alla consultazione pubblica della Commissione europea 'Sfruttare il potenziale di occupazione offerto dai servizi per la persona e la famiglia', luglio 2012.
- Eurofound, Nuovi e migliori posti di lavoro nei servizi di assistenza a domicilio, 2013.
- Partenariato del progetto WeDo, Quadro europeo per la qualità dei servizi di assistenza a lungo termine, 2012.