

# Rapporto Sommaro

IT







**postcare**

Posting of third country nationals in care services  
the current state of play and scenarios for the future

## Rapporto Sommario

1	Introduzione	7
	1.1. Third country nationals	7
	1.2. La guerra come fattore di cambiamento del gioco	10
2	Assistenza alle persone	10
	2.1. Nozioni di base	10
	2.2. Live-in care services	11
	2.3. La retribuzione basata sul tempo di lavoro	12
	2.4. Price limits of live-in care service	15
	2.5. Third country nationals in institutional care	16
	2.6. Models of live-in care activities	17
3	Gli attori	22
	3.1. Anziano - una persona bisognosa di cure	22
	3.2. Caregiver (TCN)	23
	3.3. La famiglia	25
	3.4. Fornitori dei servizi fraudolenti	26
	3.5. I legali fornitori di servizi	29
	3.6. Gli intermediari	29
	3.7. I partner sociali	29
	3.8. Policy makers	30
4	The Law	31

---

<b>5</b>	<b>Ricerca</b>	<b>35</b>
----------	----------------	-----------

5.1. Metodologia	35
5.2. Gli obiettivi della ricerca	36
5.3. Le raccomandazioni riguardanti le misure politiche	39
5.4. Ipotesi e domande di ricerca	39
5.5. La situazione corrente – il quadro giuridico	40
5.6. Le inchieste	40
5.7. Le interviste individuali	40
5.8. I Gruppi focus	41
5.9. Le fasi della ricerca	41

---

<b>6</b>	<b>Gli scenari per il futuro – le previsioni</b>	<b>41</b>
----------	--	-----------

6.1. Problemi	42
6.2. Raccomandazioni	43
6.3. Conclusioni	44





# 1 Introduzione

## 1.1. Third country nationals

I cittadini di Paesi terzi (TCN) sono i cittadini di Paesi che non appartengono all'Unione Europea, allo Spazio Economico Europeo o non sono i cittadini svizzeri. Una definizione giuridica più precisa è contenuta nell'articolo 2, paragrafo 6, del regolamento 2016/399:

per «cittadino di paese terzo» si intende chi non è cittadino dell'Unione ai sensi dell' articolo 20, paragrafo 1, TFUE e non è contemplato dal punto 5 del presente articolo; (...) i cittadini di paesi terzi e i loro familiari, qualunque sia la loro nazionalità, che, in virtù di accordi conclusi tra l'Unione e i suoi Stati membri, da un lato, e tali paesi terzi, dall'altro, beneficiano di diritti in materia di libera circolazione equivalenti a quelli dei cittadini dell'Unione.

In alcune aree, l'effetto collaterale positivo del mercato comune e in particolare dell'eliminazione delle barriere interne tra gli Stati membri ha portato al riconoscimento dei diritti di occupazione e di residenza concessi ai TCN in uno Stato membro da parte di tutti gli altri Stati membri. In altre aree i loro diritti rimangono soggetti alle politiche dei singoli Stati membri. In particolare, l'accesso dei TCN al mercato del lavoro rimane di competenza autonoma delle legislazioni nazionali, ma l'ingresso e il soggiorno sono armonizzati nell'ambito delle misure necessarie all'esercizio del libero attraversamento delle frontiere interne, almeno nell'area Schengen.

Di conseguenza, la stessa persona in possesso di un passaporto straniero (non UE) può attraversare la frontiera interna tra due Stati membri sia legalmente che illegalmente, a seconda non tanto della sua nazionalità, quanto dello scopo del viaggio, della durata del soggiorno, dello status lavorativo, del luogo in cui il datore di lavoro svolge normalmente la sua attività, ecc.

L'acquis di Schengen ha stabilito alcune regole comuni per l'attraversamento delle frontiere esterne dello spazio Schengen. Ci sono due gruppi di cittadini di paesi terzi elencati nelle appendici I e II del regolamento 2018/1806/CE: quelli che hanno bisogno di un visto per entrare e soggiornare e quelli che sono esentati da

---

<sup>1</sup>Regulation (eu) 2018/1806 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 Listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. L. 28.11.2018 303/39

questo obbligo per un breve soggiorno di 90 giorni su 180<sup>1</sup> consecutivi . Inoltre, alcuni Stati membri hanno accordi bilaterali con Paesi terzi che consentono ai loro cittadini di entrare e soggiornare solo nel rispettivo Stato membro.

Il distacco di un lavoratore proveniente da uno stato terzo (un lavoratore TCN) dovrebbe ridurre il rischio di tale incertezza giuridica, visto che il lavoratore distaccato è considerato un soggetto che fa parte del mercato del lavoro dello Stato membro distaccante, dove il suo status è chiaro. In teoria, questo potrebbe essere il motivo per cui la fornitura di servizi di assistenza domiciliare da parte dei TCN si basa sul distacco dei lavoratori piuttosto che sull'assunzione diretta. Come dimostra il nostro studio, non è così. L'incertezza giuridica della residenza e dello status occupazionale di un TCN distaccato è più elevata nel contesto dell'incrociarsi dei sistemi risultante dalla libera circolazione dei servizi che nel caso della libera circolazione dei lavoratori. Il quadro istituzionale e soprattutto giuridico di un determinato Stato membro svolge un ruolo cruciale nella scelta del modello di impiego e di residenza dei TCN nel settore dell'assistenza. Ad esempio, in Spagna l'impiego diretto di TCN provenienti da Colombia, Ecuador, Honduras e altri Paesi sudamericani nel settore dell'assistenza prevale sul distacco dei lavoratori. Dall'altro lato, le assistenti ucraine assunte in Polonia sono solitamente distaccate in Germania e in altri Stati membri.

In questo studio ci occupiamo delle condizioni di ingresso, soggiorno e impiego legale dei TCN. Ma non è solo questo il problema dell'assistenza agli anziani e ai disabili nelle loro famiglie. I cambiamenti demografici degli ultimi due decenni hanno portato a un processo di invecchiamento della popolazione più rapido e profondo in Europa. La velocità e lo stadio dell'invecchiamento della popolazione variano da Paese a Paese, ma la tendenza è molto chiara. Le ragioni sono l'allungamento della vita media da un lato e la riduzione del tasso di fertilità totale dall'altro. Di conseguenza, la proporzione di anziani e giovani nella popolazione sta cambiando a favore dei primi. Il miglioramento della salute e del benessere non è sufficiente a neutralizzare l'impatto dell'invecchiamento della società dovuto all'allungamento della vita. Pertanto, il numero di persone che necessitano di assistenza nella loro routine quotidiana sta crescendo rapidamente. Allo stesso tempo, la popolazione in età lavorativa si sta riducendo e i sistemi di formazione professionale non sono pronti a formare le competenze desiderate, mentre i regimi di assicurazione sociale non sono adatti a (co)finanziare l'assistenza individuale a casa per gli anziani e i disabili.

Queste condizioni demografiche ed economiche causano la scarsità di assistenti qualificati e formati nella fascia di età lavorativa. L'assistenza istituzionale è meno preferita dai beneficiari e, sebbene finanziariamente più conveniente, non è facilmente accessibile a causa della stessa carenza di personale qualificato. Per le stesse ragioni, dal 2004, l'anno dell'adesione di 10 nuovi Stati membri, i servizi di assistenza nei Paesi più ricchi che invecchiano più rapidamente sono forniti da aziende che reclutano e distaccano i lavoratori dai Paesi meno ricchi e più "giovani" dell'UE. Però, dopo quasi due decenni, l'invecchiamento della popolazione

ha raggiunto anche i nuovi Stati membri dell'UE. I loro cittadini hanno bisogno di assistenza e le risorse di chi se ne occupa sono scarse. Inevitabilmente questo ha portato a una svolta verso le risorse esterne, cioè i TCN.

I lavoratori appartenenti a questo gruppo sono sia assunti direttamente nell'UE-13 sia distaccati negli Stati membri dell'UE-15. Il motivo principale dell'assunzione e del distacco dei TCN è la mancanza di personale di assistenza nell'UE, ovvero la carenza di competenze. Anche le differenze di guadagno tra i Paesi a basso salario e quelli ad alto salario sono un fattore importante, soprattutto per quanto riguarda il lavoro sommerso. Nell'economia formale, le regole sull'assunzione dei TCN e le condizioni di distacco temporaneo in altri Stati membri impediscono il dumping sociale attraverso l'abbassamento dei salari e l'evasione fiscale e contributiva. Il nostro studio mostra tuttavia che il mercato nero corrisponde all'80-90% del settore. La soluzione più auspicabile a questo problema è una migliore applicazione delle norme già in vigore.

Infine, il lavoro dei caregiver è impegnativo e non sufficientemente remunerato. La professione non è particolarmente regolata, ad eccezione di servizi sanitari (infermieri, paramedici). L'assistenza nella routine quotidiana non è riconosciuta come una professione nella maggior parte degli Stati membri. Non necessita nessuna qualifiche formali ed è governata dalle condizioni generali di impiego. La formazione professionale, invece, è rivolta al personale medico e orientata all'assistenza istituzionale. In realtà, le competenze necessarie per fornire l'assistenza domiciliare possono essere acquisite principalmente attraverso l'esperienza. La formazione è organizzata dai fornitori di servizi, ma riguarda solo un piccolo gruppo di tutti gli operatori. Nel caso dei TCN, la situazione è ancora peggiore. Se ricevono una formazione, la priorità è data alle competenze linguistiche di base, mentre le competenze professionali sono lasciate da parte.

Questo rapporto si basa non solo sulla ricerca a tavolino del quadro normativo e della giurisprudenza dell'UE, ma anche sui report nazionali di otto Paesi rappresentati nel progetto: Germania, Grecia, Italia, Paesi Bassi, Polonia, Serbia, Slovenia e Spagna. Da un lato, il quadro è incompleto, ma dall'altro la selezione dei Paesi non è puramente casuale. Essi sono rappresentativi del "mix di distacco" delle TCN nei servizi di assistenza.

Abbiamo analizzato sia i paesi di invio (PL, SLO), i paesi ospitanti (GER, NL), i paesi che svolgono entrambi i ruoli contemporaneamente (ES, IT) che i paesi di passaggio e transito (GR). Inoltre, la Serbia, in quanto Stato candidato, mostra la prospettiva del Paese di origine dei caregiver TCN. Le diverse caratteristiche scoperte durante l'analisi hanno contribuito a una migliore comprensione delle forze trainanti dietro il crescente fenomeno del distacco dei TCN nei servizi di assistenza live-in.

Lo studio mira a descrivere e facilitare la comprensione delle barriere istituzionali e delle pratiche nella fornitura di servizi di assistenza nell'UE da parte dei TCN. Mira inoltre a identificare le ragioni del crescente ruolo dei TCN in questo settore.

## 1.2. La guerra come fattore di cambiamento del gioco

Il numero di cittadini di paesi terzi che lavorano e risiedono legalmente è cresciuto costantemente nell'UE, nel SEE e in Svizzera fino allo scoppio dell'aggressione militare russa all'Ucraina nel febbraio 2022. Dalla decisione del Consiglio del 4 marzo 2022<sup>2</sup>, l'afflusso di cittadini di Paesi terzi sfollati a causa della guerra è considerato un "afflusso di massa". Infatti, secondo i dati dell'UNHCR, il numero di persone (soprattutto donne e bambini ucraini) in fuga dalla guerra verso l'UE ha superato i 6,16 milioni di persone solo nei primi 5 mesi di guerra<sup>3</sup> [UNHCR, 2022]. Quasi 3,5 milioni godono dello status di protezione temporanea. Ciò significa che l'afflusso di TCN non è più costante, ma improvviso e massiccio.

Quando il progetto POSTCARE è stato ideato e successivamente, quando l'indagine è stata portata avanti, l'ipotesi di una crescita costante dei migranti stava plasmando le nostre conclusioni di ricerca e gli scenari per il futuro.

Tuttavia, nel febbraio 2022 è stato necessario prendere in considerazione un improvviso cambiamento nelle dinamiche di afflusso dei TCN. Questo ha influenzato le conclusioni, gli scenari per il futuro e le raccomandazioni politiche.

## Assistenza alle persone 2

### 2.1. Nozioni di base

Prima di passare all'analisi dettagliata del quadro giuridico rilevante al distacco di cittadini di Paesi terzi nei servizi di assistenza, è necessario spiegare i due termini fondamentali. Che cos'è il **servizio di assistenza live-in**? Non solo come viene definito, ma quali sono le sue caratteristiche e chi sono gli attori e le parti interessate? I loro interessi sono complementari o in conflitto? Questa analisi descrittiva aiuterà a rispondere non solo alla domanda sul perché questo servizio sia fornito principalmente in un contesto transfrontaliero o migratorio, ma anche sul perché il numero di cittadini di Paesi terzi come caregiver sia in crescita. Ci chiederemo anche se continuerà a crescere. Il secondo termine che necessita di una spiegazione approfondita prima di passare alla situazione specifica dei cittadini di Paesi terzi è il concetto di **distacco dei lavoratori** nell'ambito della libera prestazione di servizi nell'UE. È necessario esaminare la questione dal punto di vista della libertà dei servizi, delle condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati e della sicurezza sociale. Infine, ma non meno importante, in che modo questi diritti differiscono o cambiano quando il caregiver è un cittadino di un Paese terzo?

<sup>2</sup>Council Implementing Decision (EU) 2022/382 of 4 March 2022 establishing the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Directive 2001/55/EC, and having the effect of introducing temporary protection, OJ L 71, 4.3.2022

<sup>3</sup>UNHCR, 2022.08.01 - <https://data.unhcr.org/en/situations>

## 2.2. Live-in care services

È un esercizio utile iniziare con i nomi che gli attori e gli stakeholder usano per i servizi di assistenza live-in. Esistono diversi termini che descrivono lo stesso servizio e ne rivelano le diverse caratteristiche, talvolta le aspettative del cliente o le promesse del fornitore del servizio. “Live-in care” e “in-house care” sono probabilmente i termini inglesi più precisi e sottolineano il fatto che l’assistente vive nella stessa casa della persona che ha bisogno di assistenza.

Inoltre, differenziano questo servizio dall’assistenza istituzionale, sia medica che abitativa per gli anziani e le persone che necessitano di cure costanti o di assistenza nella routine quotidiana. Il termine “assistenza agli anziani”, invece, indica con precisione chi è il beneficiario del servizio e qual è lo scopo del servizio. Lo svantaggio è che limita il servizio a una certa fascia d’età ed esclude i disabili più giovani che necessitano di cure o assistenza. Tutti e tre i termini sopra citati sono comunque molto più accurati di un termine molto diffuso: “assistenza 24 ore su 24”, che esemplifica le aspettative della persona bisognosa di assistenza o (più probabilmente) della sua famiglia. Spesso è una promessa di marketing fuorviante di un fornitore di servizi. L’uso di questo termine trascura apertamente non solo le disposizioni relative all’orario di lavoro, ma anche il diritto al tempo libero degli operatori. Altrettanto fuorviante, ma per un motivo diverso, è il termine “assistenza domiciliare”. Esso confonde l’assistenza a una persona con l’assistenza alla sua famiglia. L’uso di questo termine permette di caricare i caregiver di faccende domestiche, acquisti, pulizie, riparazioni, giardinaggio e cucina. In Spagna la tendenza è opposta: le persone assunte come le colf si trovano costrette a estendere i loro compiti alla cura di un anziano non autosufficiente.

Per riassumere il miscuglio terminologico nel contesto europeo, vale la pena di menzionare altri due problemi.

1. La traduzione dei termini tra le lingue ufficiali dell’UE troppo spesso cambia completamente il contesto della discussione o il gruppo dei soggetti a cui le norme si applicano. In casi estremi, nel processo di traduzione gli assistenti degli anziani vengono trasformati in au pair o baby sitter (sic!). A causa della mancanza di misure normative relative a questo servizio e a questa professione, nei Paesi dell’UE con un’elevata cultura della contrattazione collettiva, i caregiver rientrano casualmente nello stesso contesto legislativo come quello applicabile alle infermiere, alle baby sitter o al personale di pulizia. Questa mancanza di precisione crea le condizioni per l’abuso intenzionale dei diritti.
2. In alcune legislazioni, ad esempio in Germania, esiste un servizio di assistenza istituzionale ben regolamentato (Pflegedienst) che rientra nell’ambito delle professioni sanitarie. Dall’altro lato, i servizi di assistenza live-in o di supporto (Betreuungskraft) non solo regolati nello stesso modo. Troppo spesso però la distinzione diventa difficile senza un contesto. Ciò è particolarmente grave nel caso della fornitura transfrontaliera di servizi

di assistenza live-in, perché infermieri TCN altamente qualificati accettano l'opportunità di lavorare come assistenti non qualificati, semplicemente perché le loro qualifiche non saranno riconosciute dalle autorità dello Stato membro ricevente.

La migliore definizione del servizio di assistenza live-in sarebbe quella descrittiva che caratterizza la natura delle azioni o delle interazioni, il luogo in cui viene prestato e soprattutto gli attori essenziali coinvolti in questo servizio: un cliente e un assistente.

L'assistenza a casa (live-in) è un servizio che consiste nel prendersi cura di persone anziane o disabili non autosufficienti presso il loro domicilio, assistendole nelle attività quotidiane che non sono in grado di svolgere da sole.

### 2.3. La retribuzione basata sul tempo di lavoro

Ci si può chiedere dove si nasconde il caregiver in questa definizione? Beh, è nel nome del servizio. Il termine assistenza live-in implica che l'assistente lavori e viva in un unico nucleo familiare con la persona bisognosa di assistenza. Come verrà spiegato più avanti, questa caratteristica del servizio rende estremamente difficile, se non impossibile, calcolare o registrare con precisione il tempo di lavoro di una caregiver e separarlo dal tempo di riposo e di svago.

Prima della pandemia di covid-19 era un concetto difficile da spiegare, ma con l'ampia diffusione del lavoro a distanza e del lavoro da casa, il numero di persone che vivono e lavorano in un unico luogo è cresciuto in modo significativo. In tutti questi casi è quasi impossibile distinguere tra lavoro e tempo libero. Naturalmente, questo può portare ad un abuso del diritto al riposo dei lavoratori. D'altra parte, il controllo del datore di lavoro sul processo di lavoro è più debole. Questi problemi sono sempre stati la caratteristica dell'assistenza in regime di convivenza e continuano a causare conflitti. La ragione istituzionale di questo conflitto è insita nel diritto del lavoro, che non è pronto a separare completamente la retribuzione dall'orario di lavoro. In pratica, questo inverte il progresso nella protezione dei diritti dei lavoratori ai tempi di Frederick W. Tylor, in cui ogni azione di un lavoratore era misurata in base al tempo per migliorare l'efficienza<sup>4</sup>. Il problema è che ai tempi di Tylor si trattava di migliorare la produzione snella e, secondo Taylor, di accorciare l'orario di lavoro. Oggi sappiamo che il suo concetto è stato alterato per sfruttare i lavoratori, eppure ancora oggi si tenta di applicare la stessa idea ai servizi di assistenza in regime di convivenza.

<sup>4</sup>Frederick W. Tylor: The Principles of Scientific Management, Harper & Brothers, New York, 1911

Un'equa retribuzione nel settore di assistenza live-in è tanto più difficile da stabilire, quanto più si tenta di impostarla sull'orario di lavoro. Il carico di lavoro, la sua intensità e, di conseguenza, il tempo impiegato per svolgerlo sono diversi. Dipende soprattutto dalle condizioni di salute e dalle specifiche esigenze di assistenza di ciascun individuo bisognoso di cure. Può essere determinato caso per caso, non in generale. Una delle migliori pratiche nei servizi di assistenza è quindi una valutazione approfondita delle esigenze di assistenza individuali prima di inviare un assistente con qualifiche che corrispondano a tali esigenze, spesso dopo una adeguata formazione.

Un altro problema legato all'orario di lavoro è quello di una giornata di lavoro spezzettata. Le attività di assistenza sono distribuite in modo diseguale nell'arco della giornata. L'igiene del mattino e della sera, la vestizione e la svestizione, l'assistenza ai pasti, le passeggiate, la conversazione o la lettura: ognuna di queste attività richiede del tempo e ci sono degli intervalli tra di esse. In alcuni casi la caregiver può essere chiamata ad assistere anche durante la notte. C'è un'enorme differenza nel prendersi cura di un anziano mobile e di una persona incapace di camminare da sola. È necessario un approccio diverso nel caso di anziani affetti da demenza e di anziani con i problemi di vista. Regolare e adattare il servizio a queste esigenze è il segreto di un servizio di assistenza di alta qualità. Il lavoro effettivo di una assistente può variare da 4 a 10 ore al giorno, ma non si tratta ma delle ore consecutive.

Un buon esempio di questo problema è dato da una sentenza del Tribunale federale del lavoro tedesco (BAG) del 2021, relativa al caso di una badante distaccata dalla Bulgaria alla Germania<sup>5</sup>. Il numero di ore settimanali previsto dal contratto era di 30, che il tribunale ha accettato non solo in quanto derivante dalla volontà delle parti, ma anche in quanto sufficiente (sebbene minimo) per fornire il servizio. La badante ricorrente ha chiesto il pagamento di una retribuzione aggiuntiva per il tempo di disponibilità a lavorare su chiamata. La Corte ha classificato la presenza nella stessa casa e la disponibilità a lavorare come servizio di guardia (in tedesco: Bereitschaftsdienst) e ha ritenuto che la badante avesse diritto a una retribuzione pari al minimo salariale previsto dalla legge per i periodi di disponibilità a lavorare su chiamata.

La richiesta del ricorrente è stata accettata in toto perché il datore di lavoro non ha argomentato o dimostrato che il servizio di guardia era più breve o assente. Il tribunale ha ammesso che un lavoro di 24 ore non è possibile e che ogni caso del genere deve essere valutato separatamente. Anche nel diritto tedesco il contratto di lavoro è trattato alla stregua di un contratto tra un professionista o una parte commerciale e un consumatore. Pertanto, in caso di dubbi o di inerzia da parte del datore di lavoro, il diritto è riconosciuto all'attore come richiesto nella causa.

---

<sup>5</sup>Federal Labour Court BAG (Germany) case, Urt. v 24.6.2021 – 5 AZR 505/20

Il risultato di questa sentenza è che il concetto stesso di basare la retribuzione di una assistente live-in sull'orario di lavoro può e potenzialmente genererà i conflitti. Inoltre, non esiste alcuna clausola contrattuale che possa impedire che tale conflitto si verifichi in futuro. Pertanto, una raccomandazione politica sarebbe quella di sviluppare forse un metodo più complicato di retribuzione equa, basato sulle qualifiche richieste e sulle mansioni necessarie nei singoli casi di anziani bisognosi di assistenza, piuttosto che sul tempo dedicato a loro e sul tempo trascorso in attesa che si verifichi la specifica necessità di assistenza. Forse la remunerazione del lavoro di assistenza live-in dovrebbe essere trattata in modo simile a quella dei lavoratori marittimi. Il paragone può sembrare distante. Tuttavia, sia i lavoratori marittimi che i caregiver lavorano lontano da casa per periodi più lunghi, vivendo e lavorando nello stesso luogo per molte settimane. Entrambi hanno compiti da svolgere su base più o meno regolare (quotidiana) ed entrambi rimangono in allerta in caso di tempesta/bisogno improvviso. La differenza più grande non è l'oceano, che impedisce ai lavoratori marittimi di uscire in città tra un turno e l'altro. In questo senso, non sono completamente liberi di usare il loro tempo libero come vogliono. L'eventuale necessità inaspettata di un anziano gioca un ruolo simile a quello dell'oceano nel tempo libero di un caregiver, a meno che non sia garantita una sostituzione da parte della famiglia dell'anziano o dall'assistenza istituzionale/medica. Ciò che differenzia realmente questi due lavori è il fatto che il lavoro in mare è subordinato e controllato dai superiori e dal capitano, mentre il lavoro di un caregiver è più indipendente, auto-organizzato, più simile a un lavoro a distanza.

Un'equa retribuzione dovrebbe certamente tenere conto delle chiamate durante il tempo libero, il che costituisce una delle caratteristiche fondamentali di questo tipo di lavoro. Ma invece di basarsi sul numero di ore al giorno o alla settimana, come avviene ora, la retribuzione dovrebbe piuttosto essere calcolata sulla base del numero di giorni/settimane "al mare", o in questo caso - di giorni di assistenza live-in. Il modello basato sul numero di ore al giorno o alla settimana continuerà a causare conflitti.

Per assicurare l'assistenza live-in in base al numero di ore - sia di disponibilità che di lavoro effettivo - richiederebbe 4 turni di assistenti a tempo pieno (compresi i fine settimana, i congedi per malattia, le ferie e altre assenze). Ciò renderebbe tale servizio economicamente inaccessibile e gonfierebbe il lavoro non registrato. Un supplemento forfettario alla retribuzione di base per i disagi legati all'orario di lavoro ridotto sarebbe meno controverso e potrebbe contribuire a creare un senso di equità nella retribuzione. Pertanto, una soluzione a metà strada per un'equa retribuzione è possibile, ma solo con un significativo sostegno finanziario da parte dello Stato/sistema di previdenza sociale.

Come dimostrano le interviste agli esperti e agli stakeholder, a differenza di altri settori, il motore che stimola la crescita dell'occupazione sommersa non è solo il costo indiretto del lavoro (imposte sul reddito e contributi previdenziali), ma anche le norme sull'orario di lavoro, adatte alla produzione nelle fabbriche del

ventesimo secolo, che, se applicate all'assistenza in casa, rendono questo servizio inaccessibile. In altre parole, i Paesi ad alto salario che invecchiano rapidamente non sono in grado di applicare gli elevati standard e i costi di occupazione che hanno elaborato per i propri lavoratori. Questo è uno dei motivi per cui i servizi di assistenza vengono forniti principalmente nell'economia sommersa e in modo transfrontaliero. Nella prossima sezione esploreremo i motivi per cui il servizio non può essere fornito da quattro assistenti a tempo pieno 24 ore al giorno.

#### 2.4. Price limits of live-in care service

I servizi di assistenza live-in hanno una caratteristica unica, assente in altri servizi transfrontalieri: il destinatario del servizio è un consumatore. In altri servizi transfrontalieri popolari, il cliente è un'altra azienda. Nei lavori di costruzione, il fornitore del servizio è un subappaltatore di un fornitore di servizi locale o di un investitore – di solito una società o un ente pubblico.

Nei trasporti e nella logistica, il destinatario del servizio è un'azienda, così come nei servizi manifatturieri. I servizi di assistenza sono forniti a un utente finale, un cliente che è una persona fisica che ha bisogno di assistenza. I cambiamenti nella legislazione rendono il servizio più costoso, come è successo dopo l'introduzione della direttiva 2014/67/UE che applica la direttiva sul distacco dei lavoratori. Questa direttiva ha introdotto nuovi obblighi per i datori di lavoro che distaccano i lavoratori in un altro Stato membro, generando i costi aggiuntivi. I costi per la traduzione della documentazione dei lavoratori, per la nomina di un rappresentante che tenga i contatti con le autorità locali o per la semplice notifica del distacco dei lavoratori sono coperti dai datori di lavoro, ma influenzano il prezzo finale del servizio e in questo modo si ripercuotono sui destinatari del servizio negli Stati membri di destinazione. Come spiegato, in altri tipi di servizi, il costo più elevato del servizio è coperto da un'azienda che ha una maggiore flessibilità rispetto al bilancio familiare. Nel caso dei servizi di assistenza live-in, il bilancio personale o familiare della persona bisognosa di assistenza costituisce un limite invalicabile all'aumento dei costi.

Questo è anche il motivo per cui molti anziani non possono permettersi l'assistenza istituzionale fornita dalle case di riposo. È vero che i costi fissi sono ripartiti tra molti anziani che vivono in una casa di cura istituzionale il che dovrebbe rendere il servizio meno costoso. L'assunzione di quattro assistenti a tempo pieno per cinque assistiti promuove accessibilità dell'assistenza 24 ore su 24 con i turni di lavoro che non superano mai le 8 ore al giorno (o di notte). L'assistente lascia il posto di lavoro e non viene mai chiamata di notte. Ci si chiede quindi perché il costo dell'assistenza individuale live-in, potenzialmente più costosa, sia in realtà paragonabile o più economico dell'assistenza istituzionale. La risposta a questa domanda è complessa e non risiede solo nella semplice economia dell'assistenza a lungo termine. Ma iniziamo proprio con gli aspetti economici.

Le aziende che forniscono servizi di assistenza live-in sono in concorrenza non

solo con le strutture di cura istituzionali, e non solo con gli assistenti assunti direttamente dall'anziano o dalla famiglia senza previdenza sociale o tasse, cioè con gli assistenti non registrati. Il principale attore del mercato è l'assistenza informale.

**L'assistenza informale** è quella fornita da familiari, vicini o membri della comunità. È ovviamente legale, non regolamentata e gratuita, il che non significa che sia priva di costi. Il costo alternativo grava sui familiari che devono ridurre la propria attività lavorativa per dedicare il proprio tempo all'anziano. Considerando l'assistenza informale dal punto di vista della fornitura commerciale di servizi di assistenza in qualsiasi forma, i servizi commerciali e la presenza stessa di assistenti domiciliari retribuiti sul mercato scaricano il potenziale economico dei familiari dell'anziano, che possono svolgere un'attività professionale con un valore aggiunto molto più elevato rispetto al lavoro dell'assistente domiciliare. Questo vantaggio dei servizi di assistenza live-in è spesso dimenticato nel dibattito. Sia l'assistenza istituzionale che quella domiciliare, comprese tutte le forme di occupazione non registrata, liberano il potenziale economico di (soprattutto) donne che altrimenti dovrebbero lasciare il lavoro per diventare assistenti informali. Di conseguenza la premessa che l'assistenza informale sia un servizio di cura familiare non retribuito è sbaligata. Il prezzo da pagare è la perdita di opportunità di lavoro dei caregiver informali e la perdita di reddito dalla propria attività professionale.

### 2.5. Third country nationals in institutional care

Secondo il nostro studio, la crescente carenza di competenze nel mercato del lavoro dell'UE richiede una crescente partecipazione dei TCN nel settore dell'assistenza a lungo termine. Tuttavia, a causa della complessità di procedure di riconoscimento delle qualifiche professionali formali per i TCN, essi (o esse) trovano lavoro principalmente come le assistenti live-in anzi che nell'assistenza istituzionale. In quest'ultimo caso, le assistenti sono assunte direttamente invece di essere distaccate da un altro Stato membro dell'UE. Pertanto, il loro impiego nell'assistenza istituzionale assume esclusivamente la forma di migrazione per motivi di lavoro.

Tali lavoratori vengono assunti all'estero (al di fuori dell'UE) e impiegati da una casa di cura per gli anziani, sulla base di un permesso di lavoro e di un visto, di solito dopo un test del mercato del lavoro o un test di "priorità", che ha lo scopo di dimostrare che non ci sono i candidati idonei con la cittadinanza dell'UE pronti ad accettare il lavoro. Nella maggior parte degli Stati membri tale test è una condizione preliminare per il rilascio di un permesso di lavoro per un TCN.

La situazione è diversa nel caso delle assistenti live-in TCN, che raramente vengono assunte direttamente. L'unica eccezione è rappresentata dalla Spagna, dove prevale l'assunzione diretta di tale personale. Nel caso della Germania e dei Paesi Bassi, l'assunzione diretta è occasionale. La maggior parte degli assistenti live-in TCN è impiegata in Polonia e Slovenia e distaccata in altri Stati membri dell'UE.

## 2.6. Models of live-in care activities

Esistono molti modi per fornire assistenza ad anziani e disabili a un prezzo accessibile. Il nostro studio dimostra che la maggior parte di essi comunque comprende una la violazione di legge e mette a rischio i diritti dei lavoratori. Tutti i rapporti nazionali indicano il lavoro non registrato come il problema più grave dell'assistenza live-in. Allo stesso tempo, i rapporti nazionali elencano e analizzano le forme legali e le buone pratiche di impiego nella fornitura di servizi in questo settore.

I modelli legali di assistenza live-in includono:

1. distacco dei lavoratori,
2. assunzione diretta,
3. lavoro autonomo.

Nell'ambito del distacco dei lavoratori vi è un'importante fare una distinzione tra la fornitura di servizi di **assistenza live-in** e il servizio di personale di **assistenza in leasing**. L'oggetto di questi due tipi di servizi è molto diverso e ha un'influenza importante sulla qualità dell'assistenza e sulla distribuzione delle responsabilità e dei rischi tra le parti. La distinzione è raramente presente nel dibattito pubblico e, cosa ancora più sorprendente, non è debitamente riconosciuta dai ricercatori<sup>67</sup>. Subito dopo il 2004, un anno segnato dall'allargamento del mercato comune a 10 nuovi Stati membri, la locazione di personale da parte di agenzie di lavoro temporaneo era l'unico modello di business per la fornitura transfrontaliera di servizi di assistenza ai disabili. Uno dei motivi è stato il periodo di transizione di 7 anni, durante il quale la libera circolazione dei lavoratori è stata bloccata da tutti i "vecchi" quindici Stati membri, tranne tre: Irlanda, Svezia e Regno Unito. Se ci fosse domanda per un lavoratore proveniente da uno Stato membro dell'UE centrale o orientale in un altro dei vecchi 15 Stati membri, la legge prevedeva la necessità di ottenere un visto e un permesso di lavoro come prima dell'adesione. Tuttavia, se tali lavoratori fossero assunti da un'azienda in uno dei nuovi Stati membri e fossero distaccati nell'ambito della libera prestazione di servizi, non avrebbero bisogno né di un visto né di un permesso di lavoro. In tale contesto non sorprende il fiorire di agenzie di lavoro temporaneo. Già allora i servizi di assistenza erano necessari, anche se su scala minore rispetto ad oggi. Ottenere un lavoro

<sup>6</sup>J. Steiner, V. Prieler, M. Leibfingger, A. Benazha w artykule: 'Truly Legal!? Legal framing and legality narratives in live-in care in Austria, Germany and Switzerland'

<sup>7</sup>S. Leiber, V. Rossow, Beschäftigung von Migrantinnen in der sogenannten „24-Stunden-Betreuung“ in Privathaushalten. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrats für Integration und Migration für das SVR-Jahresgutachten 2022, Berlin,

tramite un'agenzia di lavoro temporaneo era più facile che richiedere un permesso di lavoro. Con il tempo alcune agenzie di lavoro interinale si sono gradualmente trasformate in fornitori di servizi di assistenza. Queste aziende specializzate sono gli agenti responsabili del servizio di assistenza alle persone anziane. Il distacco di un assistente è un elemento necessario di questo servizio, ma si tratta di una gamma più ampia delle attività, tra cui il reclutamento, la formazione, la scelta di un assistente con le competenze che corrispondono alle esigenze specifiche di un anziano e, soprattutto, la garanzia di continuità dell'assistenza nonostante il cambio di assistente. Nel caso delle agenzie di lavoro interinale, la natura del servizio prevede sia il collocamento di una dipendente e la tenuta del suo libro paga.

La responsabilità delle attività di assistenza è a carico del cliente, che diventa un datore di lavoro utilizzatore. È importante sottolineare che il leasing di lavoratori temporanei nel settore dell'assistenza è raro e la maggior parte dei servizi nell'economia formale sono forniti da società di assistenza specializzate.

Un'altra tipologia all'interno del modello di distacco dei lavoratori si baserebbe sui principi della sicurezza sociale e distinguerebbe il modello basato sull'assicurazione nello Stato membro di origine e in quello di destinazione. È importante rendersi conto che la legislazione sulla sicurezza sociale non è una questione di scelta libera (come nel caso dell'applicazione del diritto del lavoro). I criteri oggettivi stabiliti nel Titolo II del Regolamento 883/2004/UE sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale assicurano l'applicabilità di una specifica legislazione. Ci sono tre le regole che determinano la legislazione applicabile:

**Art. 11 Lex loci laboris**

- per i lavoratori migranti,

**Art. 12 la legislazione dello Stato Membro distaccante**

- per i lavoratori distaccati

**Art. 13 Luogo di residenza o sede legale del datore di lavoro**

- per i lavoratori altamente mobili che svolgono la loro attività in due o più Stati membri

Poiché i criteri che determinano la legislazione applicabile sono ben stabiliti e noti ai datori di lavoro e ai dipendenti, i modelli di business e i contratti possono essere, e il più delle volte sono, adattati per evitare cambiamenti imprevisti o incontrollati della legislazione applicabile.

In questo modo, fornitori di servizi, clienti e assistenti possono avere un'influenza limitata sulla legislazione applicabile. In casi estremi, ciò porta al cherry picking e al contribution shopping. Un'azienda di uno Stato membro dove il conueo fiscale è particolarmente alto crea una società fittizia in uno Stato membro dove i costi di contributi sono bassi, sfruttando la libertà di stabilimento, assume le assistenti in loco e le invia in uno Stato membro con un alto conueo fiscale. Il suo unico scopo è

quello di assumere lavoratori attraverso questa filiale per poi distaccarli in un altro Stato membro. **Una società fittizia (letterbox company)** non ha alcuna intenzione di fornire servizi nel paese di stabilimento. Il problema delle società fittizie è che, pur ottenendo un vantaggio competitivo sleale, non sono esattamente illegali. Esse si basano su una delle libertà economiche fondamentali, la libertà di stabilimento. Infine, ma non meno importante, è molto difficile dimostrare l'intenzione e ancor più la sua mancanza. Nell'iniziativa legislativa in corso della Commissione per modificare il Regolamento 883/2004/UE e il suo Regolamento di esecuzione 987/2009/UE è stato fatto un tentativo controverso di limitare la possibilità di utilizzare l'art. 13 da parte delle letterbox companies. Purtroppo l'emendamento proposto impedirebbe anche alle imprese genuine di beneficiare dell'art. 13<sup>8</sup>.

Un'altra variante del distacco dei caregiver sarebbe basata su un **viaggio di lavoro** piuttosto che sul distacco dei lavoratori. A seconda del modello scelto, ci sono differenze nei diritti delle assistenti. In caso di viaggio di lavoro, il luogo di lavoro contrattuale non cambia e il dipendente ha il diritto a vitto e alloggio. In caso di distacco delle caregiver si verifica un cambiamento temporaneo del luogo di lavoro, il che significa che la caregiver non ha il diritto al rimborso dei costi del viaggio di lavoro. Questi due modelli possono influenzare la retribuzione netta perché l'indennità diaria è un costo (non un guadagno) e come tale viene sottratta dalla base delle imposte e dei contributi previdenziali.

**L'assunzione diretta** è di gran lunga il modello più diffuso di impiego delle assistenti live-in ed è il modello in cui si nasconde la maggior parte del lavoro sommerso. La tutela della privacy della famiglia rende irrintracciabile il monitoraggio e il controllo delle condizioni di lavoro e degli obblighi fiscali e previdenziali. I contratti sono verbali e l'etichetta di "lavoratrice irregolare" viene attaccata all'assistente per dare l'impressione che essa stia violando la legge. Dal punto di vista del cliente – beneficiario del servizio – il rischio di essere accusato di usufruire di lavoro non registrato è molto basso. Ci sono alcune ragioni per cui una piccola parte della domanda è ancora soddisfatta da fornitori di servizi specializzati: l'accesso alle informazioni sugli anziani bisognosi di assistenza e sui potenziali caregiver. Il primo aspetto è di solito coperto dagli intermediari nello Stato membro ricevente, mentre il secondo – dai fornitori di servizi dello Stato membro distaccante. Un'altra ragione per assumere un'assistente registrata o per utilizzare i servizi di un fornitore di servizi specializzato è la sicurezza e la responsabilità per potenziali danni o negligenze. La natura stessa del mercato grigio è che i contratti sono scarsamente supportati dal sistema giudiziario. Pertanto, tutti i potenziali conflitti devono essere risolti dalle parti e non in tribunale.

---

<sup>8</sup>Per un'analisi dettagliata della proposta: Benio M., Kielbasa M., Schwarz S.: Social Security Coordination: How to Stop Abuse of Law by Letterbox Companies? ELMi Working Papers, 26.05.2021 Kraków

Il lavoro autonomo è un modello legale, ma controverso, di fornitura di servizi di assistenza live-in. Un'assistente autonoma deve pubblicizzare i propri servizi, occuparsi del marketing, della ricerca dei clienti, per non parlare del rischio di perdere l'unico cliente alla sua morte. Alcuni di questi compiti di gestione e la gran parte del rischio d'impresa sono coperti dagli intermediari – le società la cui attività consiste nel prendersi cura degli assistenti autonomi – dalla registrazione dell'attività, alla scelta del modello fiscale ottimale, all'assistenza nella ricerca di clienti, alla firma di contratti di assistenza live-in predefiniti, all'ottenimento di un nuovo incarico ogni volta che un anziano viene trasferito in un istituto, ricoverato in ospedale o... deceduto. Il modello di lavoro autonomo è tanto più controverso quanto più un caregiver dipende da un intermediario.

Non esiste una distinzione netta tra lavoro indipendente e lavoro subordinato e in ogni caso occorre esaminare le caratteristiche del contratto.

Tutti i tre modelli sono presenti in Germania e in Italia. Nei Paesi Bassi l'assistenza agli anziani è prevalentemente istituzionale. L'assistenza live-in copre una piccola parte non studiata della domanda di assistenza agli anziani. La Spagna è l'unico Paese in cui i cittadini di Paesi terzi vengono assunti sotto forma di contratti diretti con il senior o la famiglia dell'anziano. Il motivo è la vicinanza linguistica e culturale degli immigrati provenienti dai Paesi dell'America centrale e meridionale.

Includendo i modelli appartenenti all'economia sommersa, le variazioni sono infinite: a partire dal lavoro non registrato, al lavoro autonomo transfrontaliero fittizio e al lavoro autonomo fittizio nazionale. Le situazioni più difficili da classificare sono quelle in cui mancano solo uno o due elementi in modelli altrimenti pienamente conformi alla legge. Ad esempio, come verrà spiegato nel prossimo capitolo, il distacco di una TCN richiede che il suo luogo di lavoro abituale sia nello Stato membro di invio. Questo è difficile da valutare in caso di primo incarico transfrontaliero di una TCN, se questa è arrivata nello Stato membro d'origine solo di recente. La questione è diventata ancora più controversa dopo lo scoppio della guerra russa in Ucraina. Gli ucraini che godono di protezione temporanea in uno Stato membro hanno il diritto di risiedere e lavorare legalmente in quello Stato senza permesso di lavoro. Non è previsto un periodo minimo di lavoro nel loro (ora nuovo) luogo di lavoro abituale prima di essere trasferiti in un altro Stato membro. Ci sono persino dubbi sul fatto che sia necessario essere soggetti alla legislazione sulla sicurezza sociale 30 giorni prima del distacco per rimanere coperti dalla legislazione dello Stato membro di invio durante il distacco. Questo requisito è stato introdotto come una misura contro i frequenti cambiamenti della legislazione applicabile e contro l'abuso fraudolento dei principi di coordinamento attraverso il distacco inverso. Si può affermare con certezza che, nel caso delle persone rifugiate, l'Ucraina non è più il loro luogo di lavoro abituale, poiché i profughi non sono liberi né sicuri di tornarvi.

Tuttavia, lo Stato membro che concede la protezione temporanea è il loro luogo di lavoro abituale se, subito dopo essere stati assunti, vengono distaccati in

un altro Stato membro? La risposta a questa domanda è positiva. In caso di indiscutibile mancanza di indicatori concreti, si deve dare la priorità alla volontà del lavoratore. La volontà di fare di un determinato Stato membro il proprio luogo di lavoro abituale è stata oggettivamente espressa nella richiesta stessa di protezione temporanea a quello Stato membro.

Tutti i nostri rapporti nazionali sottolineano il ruolo predominante del **lavoro non registrato** dei caregiver, non solo dei TCN ma anche dei cittadini dell'UE. In effetti, l'assunzione diretta non registrata di una caregiver proveniente da un Paese a basso salario, insieme con la fornitura di alloggio e sussistenza, è di gran lunga la forma più diffusa di acquisizione dei servizi di assistenza. Il lavoro sommerso delle assistenti è stato indicato come il problema più grave e irrisolto, con tanti effetti negativi sulla sicurezza e sulla qualità dei servizi di assistenza. Non solo distorce il mercato, ma troppo spesso porta allo sfruttamento o all'abuso dei diritti dei caregiver in quanto lavoratori, spostando la colpa e il rischio di lavoro illegale dal datore di lavoro al caregiver. La ricerca sul lavoro sommerso in questo settore è molto limitata. La natura stessa del lavoro sommerso è che esso sfugge alle statistiche e quindi può essere stimato solo sulla base di indicatori secondari. Nel caso dei servizi di assistenza, un buon indicatore è il numero di persone che ricevono l'assegno di assistenza in un determinato Stato membro rispetto al numero di assistenti registrati. Il numero di assistenti registrati può anche essere stimato solo sulla base del numero di documenti portatili A1 rilasciati sotto la lettera Q nel tipo di attività della NACE: assistenza sociale e lavoro sociale.

L'analisi del 2021 basata sull'incrocio del numero di attestati PD-A1 rilasciati dall'ente previdenziale competente in Polonia (ZUS) per il servizio di assistenza e il numero di beneficiari dell'assegno di assistenza in Germania ha dimostrato che i caregiver con un PD-A1 valido coprono solo il 10% della domanda di servizi di assistenza interni<sup>9</sup>. Ciò significa che il 90% del mercato è costituito da assistenza informale e lavoro non dichiarato. Purtroppo è impossibile stimare le dimensioni dell'assistenza informale. Tuttavia, sulla base di questa ricerca, è possibile affermare che i servizi di assistenza in Germania sono dominati dal lavoro diretto non dichiarato delle assistenti. Come mostrano i rapporti della Germania e della Polonia, il fattore che alimenta il lavoro non registrato è la protezione legale delle famiglie private, che impedisce agli ispettori del lavoro e a quelli doganali di entrare nei locali in cui viene fornita l'assistenza senza il consenso del proprietario. I fornitori di servizi riferiscono infatti che i controlli si basano sempre sui documenti e mai sulle reali condizioni di lavoro e di vita degli assistenti.

---

<sup>9</sup>Benio M. Transgraniczna opieka domowa nad seniorami. Podaż w Polsce, popyt w Niemczech

Wielkość szarej strefy – Cross-border live-in senior care. Supply in Poland, demand in Germany – Analysis of the Grey Zone. ELMi Working papers 2021.

Anche i rapporti dei Paesi Bassi, dell'Italia, della Spagna e della Slovenia indicano il lavoro non registrato come il problema più grave nell'erogazione dei servizi di assistenza.

**Distacco dei lavoratori.** Un'attenta analisi di questi modelli popolari porta alla conclusione che, nonostante i costi aggiuntivi legati al distacco dei lavoratori, la fornitura transfrontaliera di servizi di assistenza live-in è la più sicura per i soggetti più vulnerabili: l'anziano e il caregiver. Nella prossima sezione analizzeremo in più dettaglio gli attori della fornitura transfrontaliera di servizi di assistenza da parte dei TCN. Abbiamo chiesto agli esperti nazionali di descrivere gli attori, di analizzare i loro interessi (a volte) contrastanti e i modi in cui questi conflitti vengono mitigati. Ecco il Quadro.

## Gli attori. el loro ruili 3

### 3.1. Anziano – una persona bisognosa di cure

Una persona anziana o disabile, dipendente a causa dell'età avanzata o di danni alla salute. Una persona che, senza l'aiuto di altre persone, non è in grado di svolgere le attività della vita quotidiana. In Germania, un criterio formale conveniente per determinare l'ambito soggettivo di questo concetto è quello di qualificare una persona per uno dei cinque gradi di assistenza (pflegegrade). L'adozione del quadro formale della giurisprudenza tedesca in materia di assistenza per determinare chi è il paziente ha l'ulteriore vantaggio di essere coerente con una chiara distinzione tra assistenza infermieristica (Pflege) e assistenza di accompagnamento (Betreuung). La prima comprende le attività di natura medica, come il dosaggio di farmaci, le iniezioni, il cambio di bende o gli esercizi di riabilitazione. Naturalmente, non tutte le persone qualificate per la prestazione di assistenza necessitano di assistenza di accompagnamento. Si può ipotizzare con cautela che i beneficiari di 3,4,5 gradi di assistenza richiedano un'assistenza di accompagnamento costante e non solo un'assistenza.

La richiesta di servizi di assistenza live-in deriva dal fatto che il personale infermieristico effettua visite a domicilio solo con la frequenza e la durata necessarie per motivi infermieristici (medici). Per questo motivo, l'assistenza domiciliare e l'assistenza infermieristica rappresentano diversi tipi di servizi che dovrebbero completarsi a vicenda. Mentre il servizio di assistenza porta sollievo dal dolore, l'assistenza domiciliare permette di mantenere la qualità della vita quotidiana.

L'interesse di un anziano è quello di ottenere un supporto di qualità decente nelle attività quotidiane, come camminare, mangiare, lavarsi, usare il bagno, preparare il cibo, fare la spesa, leggere, socializzare. Tutto questo deve essere fornito a un prezzo accessibile. Gli anziani si aspettano la presenza continua, 24 ore su 24, di uno stesso assistente, che parli la loro lingua.

Non si preoccupano se l'assistente ha altre competenze domestiche e accettano facilmente "piccoli favori" in attività come la pulizia della casa, la pulizia dei vetri, il giardinaggio, le riparazioni domestiche, la guida, il babysitting dei nipoti (come ragazza au pair) ecc. Mettono volentieri a disposizione una stanza e l'accesso a bagno, cucina, TV e internet. Queste prestazioni in natura sono di solito fornite gratuitamente e in aggiunta alla retribuzione. Nello Stato membro d'origine queste prestazioni in natura potrebbero essere considerate come reddito imponibile. La normativa europea lascia la qualificazione di tali prestazioni alla legislazione nazionale e può variare a seconda dello Stato membro.

Qualunque sia il modello e la fonte di finanziamento del servizio di assistenza live-in, va sottolineato che la persona bisognosa di assistenza, qui chiamata un anziano in mancanza di un'espressione migliore, è l'attore più vulnerabile nel settore dei servizi di assistenza live-in. La sua dignità e il suo benessere, nonostante l'età avanzata e/o la salute compromessa, dipendono da tutti gli altri attori. L'anziano dipende più direttamente dall'assistente, dalle sue capacità, dalla sua pazienza, dal suo atteggiamento personale e dalla sua capacità di gestire i problemi di salute.

### 3.2. Caregiver (TCN)

La situazione dei caregiver TCN varia da Paese a Paese per due motivi. In Germania, Paesi Bassi e Polonia l'assistenza alla routine quotidiana (attività non medica) non è regolamentata, ma è una professione riconosciuta. In Slovenia, Italia e soprattutto in Spagna non c'è distinzione tra assistenza medica (infermieristica) e non medica (assistenza). Inoltre, in Italia e in Spagna i contratti collettivi svolgono un ruolo molto più importante nel definire le condizioni di lavoro (e soprattutto la retribuzione) per tutte le professioni. L'ambito di applicazione personale dei contratti collettivi di lavoro viene quindi esteso a professioni "simili" non regolamentate.

Di conseguenza, il lavoro dell'assistente può essere classificato come il più simile a quello dell'infermiere e coperto dal contratto collettivo per infermieri. Ciò implica, tra l'altro, il riconoscimento delle qualifiche di infermiere – una condizione segnalata come più difficile da soddisfare dai TCN nei rapporti nazionali di Spagna, Italia, Serbia e Slovenia. Nel caso dell'Italia, questo porta a un numero ridotto delle TCN impiegate nei servizi di assistenza, mentre nel caso della Spagna le TCN sono formalmente assunte come governanti e formalmente coperte dal contratto collettivo applicabile a loro. Poi le loro mansioni si estendono gradualmente alla cura dei membri anziani di una famiglia, a volte anche alle attività di baby-sitter.

Questo è stato un risultato inaspettato e interessante dell'analisi comparativa: in Germania le TCN assunte come le caregiver sono gradualmente gravate dal lavoro di pulizia della casa, mentre in Spagna i compiti delle governanti sono gradualmente estesi alla cura degli anziani.

La nostra ricerca mostra differenze significative nel profilo medio delle caregiver TCN e delle cittadine dell'UE. Le caregiver sono prevalentemente donne e qui finiscono le somiglianze. Le cittadine dell'UE hanno un'età media di 50 anni,

mentre le TCN hanno un'età compresa tra i 20 e i 60 anni. Per quanto riguarda le motivazioni che hanno spinto le TCN ad accettare un incarico come assistenti domiciliari in un altro Paese, essi assomigliano oggi a quelli citati dalle assistenti degli Stati membri dell'UE centrale e orientale di quindici anni fa. Si tratta di persone costrette dalla situazione economica a cercare un lavoro all'estero. Gli uomini si sono dedicati al lavoro manuale e le donne a quello domestico (colf) e a quello di badanti non qualificate. Queste sono le motivazioni delle TCN di oggi. Le colf provenienti dall'Ecuador, dalla Colombia e dall'Honduras vengono in Spagna e diventano badanti. I lavoratori non qualificati provenienti dalla Macedonia del Nord, dall'Albania e dai Paesi del Nord Africa vengono in Italia e in Grecia spinti dalla necessità economica e accettano qualsiasi lavoro disponibile. Gli infermieri serbi si recano in Slovenia, dove trovano lavoro e poi vengono distaccati in altri Stati membri come assistenti. Uno schema simile è utilizzato nel caso delle donne ucraine assunte in Polonia e distaccate in Germania.

Tutte queste direzioni della migrazione per motivi di lavoro sono determinate dalle differenze di reddito, dalla cattiva situazione economica, compreso l'alto tasso di disoccupazione in patria, e dalla carenza di competenze nell'UE. La forza trainante più recente è la fuga dalla guerra in Ucraina.

Nel caso dei cittadini dell'UE provenienti dagli Stati membri dell'UE centrali e orientali, il lavoro di assistenza live-in è più spesso accettato da persone in cerca di un lavoro occasionale o di un reddito aggiuntivo. È accettato volentieri da dipendenti del settore pubblico (insegnanti, assistenti sociali, infermieri) che hanno un lavoro in patria ma il loro modesto stipendio non è sufficiente a soddisfare le loro esigenze. Così, di tanto in tanto, prendono un congedo non retribuito e si recano in Germania per qualche settimana per risanare il bilancio familiare con la retribuzione risparmiata della badante. Il secondo gruppo è costituito da pensionati precoci ancora attivi. Il terzo gruppo, in crescita, è costituito da persone che lavorano esclusivamente come assistenti domiciliari e solo all'estero, ma con lunghi intervalli per vivere appieno la loro vita a casa. Il reddito che guadagnano all'estero è sufficiente per vivere una vita confortevole e dedicarsi solo alla famiglia, ai viaggi o agli hobby. Gli intervalli tra i successivi incarichi di assistenza sono sempre più lunghi, mentre gli incarichi sono più brevi.

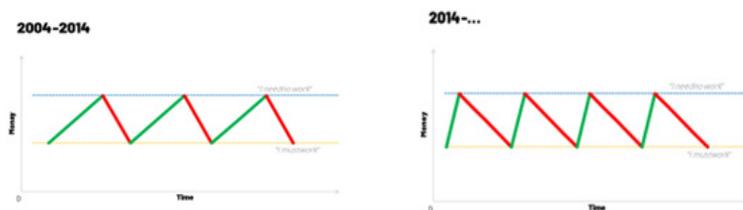


Fig. 1. Live-in care assignments and intervals

Source: data from a live-in care service provider from Poland.

Sulla base dei dati forniti da un fornitore di servizi polacco, il numero medio di giorni di permanenza di un assistente individuale nella famiglia dell'anziano è cresciuto da 53 a 59 giorni negli anni 2011–2013 ed è poi costantemente diminuito fino a raggiungere i 49,6 giorni del 2019. Nel primo anno della pandemia COVID-19 (2020), si è registrata una forte crescita della durata dell'assegnazione a 55 giorni. Le restrizioni iniziali sull'attraversamento delle frontiere e la quarantena obbligatoria avevano causato un ritorno a casa meno frequente e un prolungamento del periodo di permanenza a casa dell'anziano. Ciò è sembrato in linea con la raccomandazione generale di limitare la mobilità e allo stesso tempo non ha messo a rischio la continuità dell'assistenza agli anziani.

Nell'indagine per questo progetto abbiamo chiesto alle caregiver dell'UE e dei Paesi terzi se fossero disposte ad assumere più incarichi a fronte di una retribuzione uguale o superiore e se volessero prolungare la durata del loro incarico. Le risposte delle caregiver distaccate nell'UE e delle TCN sono state confrontate. In caso di compiti aggiuntivi (ad esempio, prendersi cura di due anziani nella stessa famiglia) le risposte sono state simili, ma le TCN si sono dimostrate meno riluttanti ad aumentare la durata del loro incarico.

La conclusione è che le caregiver TCN sono apprezzate non tanto perché sono più economiche, ma perché sono più flessibili. Allo stesso tempo, di solito hanno minori competenze linguistiche. L'eccezione principale è rappresentata dalla Spagna come paese ricevente, per l'ovvia ragione che le TCN arrivano in Spagna da paesi di lingua spagnola dell'America meridionale e latina.

Tutti i rapporti nazionali mostrano che la consapevolezza dei diritti dei lavoratori, in particolare per quanto riguarda il distacco dei lavoratori, è molto bassa nel caso di tutti gli assistenti domiciliari, ma a causa della barriera linguistica (con l'eccezione spagnola) la consapevolezza della legge è più bassa tra le TCN che tra le caregiver dell'UE. Se le TCN possiedono le qualifiche formali per essere infermieri o assistenti autorizzati, specialisti della riabilitazione ecc. nel loro paese d'origine, le loro qualifiche non sono quasi mai riconosciute negli Stati membri dell'UE, senza alcuna distinzione tra le assistenti direttamente assunte e quelle distaccate.

Il paradosso di questa caratteristica è che le TCN sono spesso più apprezzate e ricercate dagli anziani e dalle loro famiglie, in quanto possono essere infermiere non riconosciuti e non abilitate, ma molto esperte e competenti. Esse accettano un lavoro di assistenza live-in retribuito in base alle loro reali qualifiche. Questa conclusione è confermata dai rapporti serbi e sloveni: Il drenaggio di personale medico qualificato che accetta lavori al di sotto delle proprie qualifiche negli Stati membri di accoglienza costituisce un serio pericolo per i sistemi sanitari dello Stato membro di origine o delle TCN di provenienza.

### 3.3. La famiglia

La famiglia di una persona bisognosa di assistenza è un attore molto importante. Beneficia del servizio di assistenza live-in indirettamente, assicurandosi che il

membro più caro della famiglia sia sicuro e accudito. Ne traggono un beneficio diretto, in quanto vengono sollevati dal dovere morale ed economico di prendersi cura dell'anziano della famiglia. La presenza stessa dei caregiver scarica il potenziale economico dei membri della famiglia che lavorano (di solito donne), che dovrebbero ridurre l'attività di guadagno o semplicemente lasciare il lavoro per prendersi cura personalmente di un anziano bisognoso. Di solito svolgono un lavoro con un valore aggiunto più elevato rispetto a quello di una caregiver, quindi anche l'economia dello Stato membro ricevente beneficia della presenza di una caregiver TCN.

A prima vista, l'interesse della famiglia e quello dell'anziano coincidono. Ma troppo spesso rappresentano interessi contrastanti. I familiari spesso partecipano al finanziamento del servizio e a volte – contrariamente alle preferenze dell'anziano – sono più interessati alla quantità (continuità) che alla qualità del servizio.

Vorrebbero che gli assistenti facessero le pulizie di casa, cucinassero per tutta la famiglia, facessero giardinaggio, facessero da babysitter, portassero a spasso i cani e svolgessero tutti gli altri lavori domestici.

### 3.4. Fornitori dei servizi fraudolenti

I rapporti nazionali sottolineano che il lavoro sommerso è il problema principale nei servizi di assistenza live-in; iniziamo la descrizione dei fornitori di servizi con i modelli illegali di organizzazione del servizio. Una singola caregiver può stipulare direttamente un contratto con un anziano della famiglia e diventare un fornitore di servizi. Una assistente può essere assunta direttamente sulla base di un contratto di lavoro con un anziano o con la sua famiglia. La maggior parte dei lavoratori non registrati ha contratti di questo tipo solo in forma orale. Il fatto che non abbiano un contratto scritto non significa che non abbiano concordato l'essenza degli obblighi reciproci, cioè le attività di assistenza, la retribuzione, l'alloggio. Il lavoro sommerso inizia quindi con la mancanza di un accordo scritto. Le caregiver sono spinte verso il mercato nero per molte ragioni istituzionali. In primo luogo, una TCN avrebbe bisogno di un permesso di lavoro, per il quale l'anziano o la sua famiglia dovrebbero fare richiesta all'ufficio di collocamento locale, fornendo la prova che non ci sono cittadini dell'UE disposti ad accettare questo incarico. Allo stesso tempo, il rischio di essere accusati di lavoro illegale è relativamente basso, data la protezione della proprietà privata dalle perquisizioni dell'ispezione del lavoro o dell'ufficio immigrazione. Una caregiver TCN senza permesso di lavoro diventa un "complice di un crimine", e/o – come in Germania – un residente illegale che rischia l'espulsione con un divieto di ingresso per 2–5 anni. Dovrebbero piuttosto essere trattati come vittime della tratta di esseri umani.

Infine, ma non meno importante, il costo di questo servizio può essere inferiore per la famiglia e la retribuzione può essere più alta, poiché non vengono pagate le tasse pubbliche (imposte e contributi sociali). Un importante effetto collaterale è che queste TCN impiegate illegalmente non hanno alcuna assicurazione sanitaria

o protezione sociale.

Il modello di lavoro sommerso sopra descritto non soddisfa le esigenze di un anziano. Un solo caregiver non sarebbe in grado di fornire assistenza 24 ore su 24 per un periodo ininterrotto, fino a quando l'anziano non ne avrà più bisogno alla sua morte. Anche le caregiver non registrati hanno bisogno di informazioni sui possibili clienti, di un sostituto nel caso in cui si ammalino o vogliano prendersi una pausa per andare a casa a visitare la propria famiglia. Tutti questi problemi possono essere risolti da finti intermediari, falsi fornitori di servizi e società fittizie (letterbox companies). Si tratta di organizzazioni transfrontaliere che facilitano le pratiche fraudolente nel settore dei servizi di assistenza.

Un **intermediario illegale** che, per conto di anziani e famiglie, recluta donne, cittadini di Paesi terzi che soggiornano sul territorio di uno Stato membro di invio o anche direttamente dal territorio di un Paese terzo. I reclutatori spesso fanno pubblicità su forum online, creati e moderati da altri attori al di fuori del Paese in cui l'anziano ha bisogno di assistenza. Molti candidati caregiver scelgono deliberatamente e consapevolmente di lavorare in nero perché la considerano l'opzione più vantaggiosa. Altri sono convinti di avere un'autentica offerta di lavoro legale. Come ogni altra truffa su Internet, anche questa sembra molto plausibile.

Una **società fittizia (letterbox company)** – un'attività commerciale stabilita nello Stato membro di invio al solo scopo di creare l'illusione di un impiego legale. Non forniscono alcun servizio nel Paese di stabilimento formale, perché servono solo come una facciata per un'impresa.

Di solito sono controllate da manager dello Stato membro ricevente, anche se i proprietari formali possono essere i loro familiari o falsi proprietari assunti con il diritto di stabilimento.

Gli esperti sostengono che i proprietari di questi due tipi di imprese fittizie inizialmente pianificano di impiegare legalmente gli operatori TCN, ma col tempo si rendono conto di non essere in grado di soddisfare le condizioni richieste dal diritto dell'UE e dalla legislazione dello Stato membro ricevente e che il vero distacco legale di un operatore TCN è troppo complicato. Gradualmente, passo dopo passo, iniziano ad andare oltre il quadro della legge, facilitati da un grande senso di impunità. All'inizio, smettono di richiedere i moduli PD-A1, che consentono di pagare i contributi previdenziali dei dipendenti distaccati presso le casse previdenziali degli Stati membri di provenienza, e infine smettono di dichiarare i TCN distaccati alla previdenza sociale e smettono di pagare i contributi. Questo cambiamento è difficile da individuare da parte di un assistente, che può essere convinto della legittimità del suo impiego e della sua sicurezza sociale. Fino a poco tempo fa falsificare il PD-A1 era molto più facile che richiederne uno autentico. La digitalizzazione del coordinamento della sicurezza sociale con l'introduzione dell'ESSI (European Social Security Information Exchange System) e l'accesso graduale delle istituzioni competenti a questo sistema renderanno la falsificazione più facile da individuare.

Dal 1° aprile 2022 l'ente di previdenza sociale polacco (ZUS) ha introdotto una procedura di richiesta completamente digitale combinata con un accesso aperto alla richiesta di verifica della validità del PD-A1. Un assistente, un funzionario doganale, un ispettore del lavoro possono inserire il numero unico del PD-A1 in questione e verificarne digitalmente la validità. È molto più difficile falsificare un PD-A1 digitale. Il problema potrebbe risiedere nello scarso accesso all'Internet da parte delle istituzioni di controllo degli Stati membri riceventi, soprattutto quando il controllo viene effettuato in loco. Naturalmente, questa soluzione digitale non risolve il problema della limitata possibilità di accedere all'abitazione privata di un anziano.

Sfortunatamente, le società fittizie non vengono individuate in modo efficace. Le istituzioni di controllo non dispongono di strumenti efficaci che lo consentano. Gli assistenti domiciliari non dichiarati sono "invisibili" alle istituzioni di controllo. Di conseguenza, le società di questo tipo sono in crescita. Per rendersi credibili tra i candidati, assomigliano alle società che operano legalmente: hanno siti web colorati che danno l'impressione della loro competenza e del loro status legale. In realtà, le loro sedi legali sono registrate a indirizzi fittizi e le loro attività si limitano solo al reclutamento e alla trasmissione dei dati dei candidati alla sede centrale nello Stato membro ricevente, la cui attività legittima è la ricerca di clienti.

**Il lavoro autonomo fittizio** è un'alternativa conveniente e più economica al lavoro non registrato. Tuttavia, è riservato quasi esclusivamente ai cittadini dell'UE, poiché solo loro godono della libertà di stabilimento e della libertà di fornire i servizi ovunque nell'Ue. Si tratta di un gruppo di attori molto importante nel settore dell'assistenza agli anziani, per cui è necessario menzionarlo. Tuttavia, tale contesto non riguarda le TCN. La registrazione di un'impresa può avvenire nello Stato membro di origine e poi il prestatore di servizi e l'assistente alla persona si recano temporaneamente a prestare il servizio in un altro Stato membro. Un vero lavoro autonomo richiederebbe un'attività normale nello Stato membro d'origine, che nel caso degli assistenti è molto rara. Un'altra forma di lavoro autonomo fittizio si basa su un'attività commerciale registrata formalmente nello Stato membro ricevente, ma con un forte sostegno da parte di una società di facilitazione commerciale che recluta l'assistente, si occupa della procedura di registrazione, delle dichiarazioni fiscali, della previdenza sociale, della contabilità e di tutte le altre formalità amministrative, per poi fornire ai clienti, dettando il luogo e la durata del servizio di assistenza live-in. Questo tipo di falso lavoro autonomo è difficile da individuare, perché è praticamente impossibile dimostrare che una badante dipende dal suo partner commerciale intermediario nella stessa misura di un dipendente subordinato al suo datore di lavoro.

La protezione temporanea concessa agli rifugiati di guerra ucraini apre l'accesso non solo all'occupazione, ma anche all'attività economica come i lavoratori autonomi. Pertanto, la seconda delle forme di lavoro autonomo sopra descritte dovrebbe essere accessibile ai cittadini di paesi terzi con protezione temporanea concessa nello Stato membro di residenza dell'anziano.

### 3.5. I legali fornitori di servizi

Si tratta di una frazione in lenta crescita, ma marginale, del mercato dei fornitori di servizi di assistenza live-in. Si tratta di società con sede in Polonia, Slovenia e altri Stati membri dell'UE centrale e orientale non rappresentati in questo progetto, che reclutano, formano e distaccano gli operatori. Si assumono la piena responsabilità del rispetto della legge sull'ingresso e il soggiorno delle TCN, delle condizioni di lavoro e di vita degli operatori e, soprattutto, della qualità e della continuità del servizio. Non solo reclutano e assumono le assistenti, ma forniscono loro una formazione professionale e adeguano le loro competenze alle esigenze individuali dell'anziano. Spesso collaborano con l'assistenza istituzionale dello Stato membro ricevente, rendendosi conto che il loro servizio è complementare all'assistenza sanitaria e al sistema di assistenza agli anziani. Per limitare la fluttuazione del personale, si prendono cura del proprio personale offrendo un sostegno concreto nel lavoro quotidiano e nello sviluppo professionale. In genere si tratta di aziende di medie dimensioni. I piccoli fornitori di servizi non possono permettersi un supporto legale per garantire la piena conformità. Nel caso delle TCN ci sono ulteriori formalità legate alla loro assunzione, alla residenza legale e al distacco in altri Stati membri nell'ambito della fornitura di servizi. Queste complesse questioni legali sono illustrate nel prossimo capitolo.

Un altro tipo di società vera e propria attraverso la quale è possibile assumere e distaccare un caregiver TCN è l'**agenzia di lavoro interinale**. Come è stato spiegato, la loro attività non è il servizio di assistenza, ma il reclutamento, l'affitto dei lavoratori e la busta paga. Il cliente diventa il datore di lavoro e la agenzia è responsabile della qualità dell'assistenza.

### 3.6. Gli intermediari

Queste società conoscono il mercato e si occupano della ricerca dei clienti, fornendo anche le informazioni sulle condizioni di vita richieste dalle assistenti domiciliari e collocando le assistenti alle famiglie. Nonostante il loro servizio sostanziale finisca quando il servizio dell'assistenza inizia, spesso sono remunerati per tutto il tempo della fornitura del servizio. Un'argomentazione comune nel dibattito pubblico è che la società fornitrice di servizi di un altro Stato membro e l'intermediario locale percepiscono una commissione troppo alta. A sostegno di questa tesi viene presentato un confronto eccessivamente semplificato tra ciò che paga un anziano e ciò che riceve l'assistente. Alcuni autori sostengono che la commissione è del 50%. Allo stesso tempo, le società fornitrici di servizi e gli intermediari dichiarano solo il 5-7% di profitti imponibili e sostengono la loro tesi del basso margine con il fatto che questi servizi sono sottoinvestiti e non attraenti per i grandi investitori globali.

### 3.7. I partner sociali

I sindacati si sono interessati al distacco dei lavoratori solo dopo l'allargamento dell'UE nel 2004. I lavoratori distaccati sono sottorappresentati dai sindacati.

Ad eccezione dei servizi di costruzione, i lavoratori distaccati non sono iscritti ai sindacati. La ragione principale è che i lavoratori distaccati sono atomizzati nei loro incarichi.

Questo è particolarmente vero nei servizi di assistenza live-in, dove il lavoro non viene mai svolto collettivamente. Le uniche due occasioni in cui gli operatori si incontrano e hanno la possibilità di scambiare opinioni sulle condizioni di lavoro sono la formazione e quando sono sull'autobus di ritorno o diretti a un altro incarico. I forum su Internet e i gruppi virtuali sui social media svolgono un ruolo importante nel colmare questa lacuna informativa, ma non sono sufficienti a innescare un movimento sindacale. C'è anche un motivo per cui non sono interessati a iscriversi ai sindacati nello Stato membro ricevente. Non vogliono partecipare all'organizzazione associata ai lavoratori concorrenti dello Stato membro ospitante. Allo stesso tempo, i sindacati degli Stati membri ospitanti non nascondono le loro intenzioni protezionistiche. Essi mirano a proteggere i posti di lavoro dei propri iscritti contro i lavoratori distaccati, accusati dal caso Rush Portuguesa di " sottrazione di posti di lavoro locali", " spostamento" di lavoratori locali, "dumping sociale" e "corsa al ribasso". Solo recentemente i sindacati degli Stati membri ospitanti hanno fornito ai lavoratori distaccati informazioni sui loro diritti.

Una nota a margine. Il nostro progetto POSTCARE sembra confermare la diagnosi di cui sopra: i sindacati partner di questo progetto rappresentano gli infermieri nell'assistenza istituzionale. Questo non vuol dire che non siano profondamente impegnati nel distacco dei servizi di assistenza live-in forniti dalle TCN, ma soprattutto perché perdono gli infermieri professionisti qualificati che per motivi economici accettano i lavori come quelli di assistenti non qualificati. Finora non esiste un'organizzazione sindacale per gli assistenti domiciliari, per non parlare degli assistenti TCN.

La situazione sembra solo un po' migliore per quanto riguarda i datori di lavoro. I veri fornitori di servizi che mirano alla piena conformità legale sono così pochi sul mercato che il loro potere di rappresentanza è limitato. In Germania esistono due organizzazioni che rappresentano gli intermediari. In Polonia l'unica rappresentanza è quella delle agenzie di lavoro interinale che, come già detto, non forniscono servizi di assistenza, ma l'affitto di personale di assistenza.

Il ruolo potenziale delle parti sociali è inestimabile. Solo loro potrebbero costringere i politici ad eliminare le barriere istituzionali e a regolamentare l'offerta transfrontaliera di servizi di assistenza live-in con il coinvolgimento di assistenti TCN. Inoltre, le parti sociali sono la migliore fonte di standard qualitativi e occupazionali per questo servizio. L'Istituto Europeo per la Mobilità del Lavoro sostiene con forza il coinvolgimento delle parti sociali nei servizi di assistenza live-in.

### 3.8. Policy makers

L'invecchiamento della popolazione continuerà a causare una rapida crescita della domanda di servizi di assistenza. Finora è stato osservato nelle economie

altamente sviluppate, ma poiché gli Stati membri dell'UE orientali e centrali stanno recuperando il ritardo nell'invecchiamento della popolazione, le loro economie non sono più in grado di fornire un numero sufficiente di assistenti. La situazione relativamente migliore del mercato del lavoro in questi ultimi Paesi, unita alla riduzione del divario economico tra gli Stati membri con salari alti e quelli con salari bassi, contribuisce a ridurre le risorse occupazionali di questi Paesi. Era solo una questione di tempo prima che questa carenza di manodopera si trasformasse in un forte impulso per i cittadini di Paesi terzi.

I responsabili delle politiche hanno tutti gli strumenti e le risorse per facilitare l'impiego dei cittadini di Paesi terzi nell'assistenza live-in. Purtroppo, proprio come nel caso della fornitura di servizi transfrontalieri, sembrano accontentarsi dello status quo. I servizi di assistenza live-in forniti dal mercato nero rappresentano la soluzione meno costosa per una domanda di assistenza in crescita. I politici saranno felici di incolpare i lavoratori clandestini e i facilitatori stranieri della loro presenza nelle famiglie dei loro cittadini anziani. L'applicazione di pari condizioni di lavoro, di pari retribuzione lorda e di pari indennità e benefici richiederebbe un forte sostegno finanziario da parte dello Stato.

Il dibattito pubblico sull'assistenza a livello europeo ruota attorno all'assistenza istituzionale e al diritto degli anziani a un posto in una casa di riposo. L'assistenza live-in è un servizio dimenticato e trascurato, in cui si chiude un occhio sulle condizioni di lavoro inadeguate, sulle attività di fittizi intermediari, sul falso lavoro autonomo e soprattutto sul lavoro non registrato delle TCN.

4

## La legge. Il Quadro giuridico per il distacco delle TCN nel settore dei servizi dell'assistenza live-in

Il distacco dei lavoratori è una forma di mobilità lavorativa temporanea basata sulla libera prestazione di servizi e non sulla libera circolazione delle persone (lavoratori). Il distacco di lavoratori, che sta diventando sempre più una fonte di assistenti live-in, è un tipo ibrido di mobilità lavorativa all'interno dell'UE basata sulla libera circolazione dei servizi, che ha conosciuto una forte evoluzione negli ultimi quindici anni<sup>10</sup>. In base alle disposizioni degli artt. 56 e seguenti del TFUE, deve essere differenziata da un'altra importante forma di mobilità lavorativa: la migrazione verso un altro Stato membro dell'UE nell'ambito della libera circolazione dei lavoratori (persone) (art. 45 e seguenti del TFUE). I lavoratori distaccati sono dipendenti che vengono inviati dal loro datore di lavoro a svolgere un servizio in un altro Stato membro dell'UE su base temporanea<sup>11</sup>. La libera circolazione dei servizi consente alle imprese e ai lavoratori autonomi di fornire servizi su base non discriminatoria in Stati membri diversi da quello di stabilimento.

Invece di trasferirsi in altri Paesi in modo indipendente (come "lavoratori migranti", avvalendosi dei diritti di cui agli articoli 45 e seguenti del TFUE), i lavoratori distaccati, compresi i cittadini di Paesi terzi, vengono inviati (o "distaccati") come parte di

un servizio transfrontaliero fornito dal loro datore di lavoro (o da loro stessi). Pertanto, la situazione dei lavoratori distaccati è “sdoppiata”: anche se svolgono un lavoro nello Stato membro ricevente (“ospitante”), la loro residenza non è (in genere) trasferita nel Paese ospitante<sup>12</sup>, in quanto rimangono in linea di massima legati allo Stato membro di invio, che per i cittadini dell’UE è di solito anche un Paese d’origine, dato che mantengono il loro accordo di lavoro (ad esempio un contratto di lavoro o un contratto di diritto civile nel caso della Polonia) per tutta la durata del loro soggiorno all’estero. In genere continuano ad essere soggetti alla legislazione in materia di sicurezza sociale del loro Paese d’origine (Stato membro d’origine), mentre diventano soggetti ad alcune aree della legislazione sul lavoro e sull’occupazione del Paese ospitante. La maggior parte di loro è inoltre interamente tassata nello Stato membro in cui ha sede il datore di lavoro, quando le loro missioni di distacco durano meno di 183 giorni per un periodo di 12 mesi<sup>13</sup>.

Dato il complesso quadro giuridico sopra descritto, il distacco dei lavoratori è tutt’altro che univoco e la situazione si complica quando i lavoratori distaccati sono cittadini di Paesi terzi. Il quadro giuridico logico derivante dalla libertà di prestazione di servizi parte dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea. In poche parole, se un prestatore di servizi stabilito nell’UE assume legalmente un cittadino di un Paese terzo, il cui soggiorno legale e il cui impiego legale nello Stato membro d’origine sono indiscutibili, questo lavoratore può essere distaccato in un altro Stato membro come gli altri lavoratori (cittadini dell’UE) senza ulteriori requisiti.

La logica è che le autorità di uno Stato membro hanno già consentito il soggiorno e l’accesso al mercato del lavoro. Gli eventuali requisiti da parte di altri Stati membri costituirebbero un ostacolo alla fornitura di servizi da parte di lavoratori distaccati che sono già impiegati dal fornitore di servizi.

Il punto di partenza è il soggiorno legale (residenza) e l’occupazione legale di un TCN distaccato nello Stato membro di invio prima del distacco e per tutto il periodo

---

<sup>10</sup> F. De Wispelaere, L. De Smedt, J. Pacolet, Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2019, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021, p. 9. See also E. Fries-Tersch, M. Jones & L. Siöland (2021), 2020 Annual Report on intra-Eu Labour Mobility, Network Statistics FMSSFE. European Commission; S. Giubboni, Dopo Viking, Laval e Ruffert: in cerca di un nuovo equilibrio tra diritti sociali e mercato, [in:] Libertà economiche e diritti sociali nell’Unione Europea. Dopo le sentenze Laval, Viking, Ruffert e Lussemburgo, a cura di A. Andreoni e B. Veneziani, Roma 2009, p. 124 et seq.

<sup>11</sup>Cf. C. Barnard, The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms, Oxford 2013, p. 365.

<sup>12</sup>Vedi D. Lens, N. Mussche, I. Marx, The different faces of international posting: Why do companies use posting of workers, European Journal of Industrial Relations 2021, p. 2–3.

<sup>13</sup>G. Davies & D. Kramer, The Posting of Workers [in:] R. Schütze, T. Tridimas (eds.), Oxford Principles of European Union Law Vol. 2: The Internal Market, Oxford (manuscript submitted for publication): [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3939196](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3939196), p. 5 et seq.

del distacco. Una volta soddisfatte queste due condizioni, i TCN possono essere distaccati in un altro Stato membro nell'ambito della libera prestazione di servizi senza richiedere un ulteriore permesso di lavoro nello Stato membro in cui viene prestato il servizio (Stato membro ricevente). Nella storica sentenza "Van der Elst"<sup>14</sup>, la Corte di giustizia europea ha stabilito che l'obbligo di un permesso di lavoro per i TCN distaccati in uno Stato membro dell'UE che, nel contesto di una prestazione di servizi intracomunitaria, svolgono temporaneamente il loro lavoro sul territorio di un altro Stato membro e risiedono e lavorano legalmente sul territorio del prestatore di servizi SEE, costituisce un ostacolo ingiustificato alla libera circolazione dei servizi. Le restrizioni alla libera circolazione dei servizi possono essere giustificate solo in presenza di condizioni rigorose (misure proporzionate per proteggere l'interesse pubblico, ad esempio per evitare perturbazioni del mercato del lavoro). Quando i lavoratori distaccati lavorano temporaneamente in un altro Stato membro, ciò non può essere considerato una distorsione del mercato del lavoro, in quanto i lavoratori distaccati non competono per ottenere posti di lavoro nello Stato membro ospitante e ritornano nello Stato membro di origine dopo aver completato il lavoro nell'ambito del contratto di servizio del loro datore di lavoro<sup>15</sup>. Pertanto, non fanno parte del mercato del lavoro dello Stato membro ospitante.

Successivamente, la Corte di giustizia europea ha stabilito nella sentenza *Essent*<sup>16</sup> che per il distacco dei cosiddetti cittadini di Paesi terzi e per il ricorso alla libera prestazione di servizi non è necessario che il datore di lavoro e il lavoratore risiedano nello stesso Paese o siano stabiliti o attivi nello stesso Paese. Questo punto di vista è stato riaffermato nella sentenza *Danieli* del 14 novembre 2018<sup>17</sup>. Secondo la Corte della Giustizia, l'imposizione del requisito del permesso di lavoro non è un mezzo di controllo adeguato. Secondo la Corte, misure alternative come la notifica preventiva, in combinazione o meno con la fornitura di determinate informazioni, potrebbero essere giustificate.

Nel campo della previdenza sociale, il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il regolamento 1231/2010/UE che estende i principi di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale ai cittadini di Paesi terzi che non ne beneficerebbero solo a causa della loro nazionalità. Danimarca, Regno Unito e Irlanda hanno espresso alcune riserve su questa estensione, ma in tutti gli altri Stati membri i principi di coordinamento si applicano ai cittadini di Paesi terzi distaccati. Pertanto, una norma speciale sull'applicazione continua della legislazione in materia di sicurezza

<sup>14</sup>Cfr. la sentenza della CGUE C-43/93 "Raymond Vander Elst"

<sup>15</sup>Cfr. la sentenza della CGUE C-113/89 *Rush Portuguesa*

<sup>16</sup>Cfr. la sentenza della CGUE C-91/13 "Essent"

<sup>17</sup>Cfr. la sentenza della CGUE C-18/17 *Danieli & C. Officine Meccaniche SpA*

sociale dello Stato membro d'origine riguarda anche i TCN.

Inoltre, ai TCN che lavorano in più di uno Stato membro si applica una norma speciale per i lavoratori altamente mobili. È stata confermata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea ("CGUE"). Nella sentenza C-477/17 Balandin<sup>18</sup>, la Corte ha stabilito che i cittadini di Paesi terzi, che risiedono e lavorano temporaneamente in diversi Stati membri al servizio di un datore di lavoro stabilito in uno Stato membro, possono avvalersi delle norme di coordinamento stabilite dai regolamenti n. 883/2004 e n. 987/2009 per determinare la legislazione in materia di sicurezza sociale a cui sono soggetti, a condizione che soggiornino e lavorino legalmente nel territorio degli Stati membri. Pertanto, il soggiorno e il lavoro legali in uno Stato membro d'origine (nel nostro caso, la Polonia) sono una condizione preliminare per poterli inviare legalmente all'estero<sup>19</sup>.

Dopo la sentenza Vander Elst è chiaro che richiedere un permesso di lavoro nel Paese in cui si presta il servizio è contrario al Trattato. Ma che dire del permesso di soggiorno o del visto? In primo luogo, non era un problema nel caso Vander Elst perché il signor Vader Els – un fornitore di servizi con sede in Belgio – ha richiesto il visto francese per i suoi dipendenti marocchini. La legge sul soggiorno nell'UE si basa sul codice dell'acquis di Schengen e dei visti. Come regola generale, ogni Stato membro ha il diritto di controllare e limitare l'accesso dei TCN al proprio territorio. Questa libertà è limitata dalle norme comuni sulla mobilità all'interno dello spazio Schengen. Il regolamento che elenca i Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto per l'attraversamento delle frontiere esterne e quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo mira alla piena armonizzazione delle norme sull'attraversamento delle frontiere esterne dell'UE. In linea di principio, se un cittadino di un Paese terzo è entrato legalmente nel territorio di uno Stato membro, è considerato legalmente residente e libero di circolare nell'intera zona Schengen. Tuttavia, l'art. 6 (3) consente agli Stati membri di fare un'eccezione all'esenzione, ossia di reintrodurre l'obbligo di visto sul proprio territorio se un cittadino di un Paese terzo che gode dell'esenzione dal visto intende esercitare un'attività lucrativa. La Germania ha introdotto questa eccezione e richiede il visto ai TCN che vogliono lavorare in Germania. Tale obbligo si applica anche ai cittadini di paesi terzi distaccati da un altro Stato membro in cui lavorano e risiedono legalmente.

---

<sup>18</sup>Cfr. la sentenza della CGUE C-477/17 Balandin [ECLI:EU:C:2019:60], para. 47-48.

<sup>19</sup>E' importante notare che, date le dimensioni del nostro Rapporto, non è stato possibile fornire un quadro completo dei titoli di soggiorno e lavoro legali in Polonia. A questo proposito consulta ad esempio Outline of Polish Labour Law System (edited by K. W. Baran), Warszawa 2016; Z. Hajn, L. Mitrus, Labour Law in Poland, Warszawa 2018; see also M. Kiełbasa, M. Szaraniec, M. Młodra, M. Benio, Posting of Workers from and to Poland. Facts and Figures, Posting.STAT, Leuven, July 2022, retrievable at: <https://hiva.kuleuven.be/en/news/newsitems/posting-stat-enhancing-collection-and-analysis-national-data-on-intra-eu-posting>

Esiste un'eccezione all'esenzione: i lavoratori distaccati sono esenti dall'obbligo di visto se sono residenti di lungo periodo in un altro Stato membro. Per godere dello status di soggiornante di lungo periodo, un TCN deve risiedere legalmente in uno Stato membro per almeno 5 anni.

Di conseguenza, se una badante ucraina vive in Polonia per meno di 5 anni, ha bisogno di un visto per essere legalmente distaccata in Germania nell'ambito della libera circolazione dei servizi come una assistente live-in.

Se applicato ai TCN durante il loro periodo di mobilità senza visto (90 giorni entro 180 giorni), questo requisito della legislazione tedesca va contro la libertà di fornire servizi. Non può essere giustificato dalla protezione del mercato del lavoro, perché i lavoratori distaccati non tentano di accedere al mercato del lavoro tedesco. Non può essere giustificato dalla tutela dell'ordine pubblico, in quanto sono esenti dall'obbligo di visto e la deroga a tale esenzione può essere introdotta solo quando intendono lavorare. Secondo la giurisprudenza della CGUE, questa misura non può essere considerata proporzionale. Tali conclusioni possono essere tratte dalla giurisprudenza della CGUE in almeno due sentenze, Commissione contro Germania<sup>20</sup> e Commissione contro Austria<sup>21</sup>. Il conflitto dell'obbligo di visto per i cittadini di paesi terzi distaccati con il Trattato richiede un'analisi più approfondita che va oltre lo scopo di questa relazione. Finché la Germania non ritirerà l'obbligo del visto o finché la CGUE non si pronuncerà sul tema, il consiglio pratico per i fornitori di servizi è di richiedere il visto tedesco con una procedura semplificata "Vadnder Elst"<sup>22</sup>.

## 5 Ricerca

Gli autori dei rapporti nazionali che hanno contribuito a questa ricerca hanno concordato gli obiettivi di ricerca del progetto, rendendo possibile lo studio comparativo. Tuttavia, a causa delle enormi discrepanze nelle caratteristiche dei Paesi in questione, sono state fornite loro solo istruzioni generali sulla metodologia con piena autonomia su come affrontare le domande di ricerca. La ricerca documentale, le interviste con esperti e stakeholder sono state condotte in tutti i Paesi, mentre le interviste e/o i questionari con le caregiver sono stati condotti solo dove era pertinente e possibile. Complessivamente, per trarre le conclusioni e le raccomandazioni politiche sono stati utilizzati i seguenti metodi di ricerca: ricerca sul tavolino, in particolare delle fonti legali e della letteratura, analisi dei dati quantitativi esistenti, questionari e indagini con le caregiver, interviste con

<sup>20</sup>Cfr. la sentenza della CGUE 244/04 Com vs. Germany

<sup>21</sup>Cfr. la sentenza della CGUE 168/04 Com vs. Austria

<sup>22</sup>Visum Handbuch 2021, p. 519 et sqe.

esperti esterni, incontri di focus group con esperti e stakeholder e un incontro di previsione con gli esperti coinvolti direttamente nel progetto POSTCARE.

## 5.2. Gli obiettivi della ricerca

### 5.2.1. Comprendere le forze trainanti del crescente numero di cittadini di Paesi terzi nel settore dell'assistenza

A causa dei cambiamenti demografici che hanno portato all'invecchiamento della popolazione, il numero di persone bisognose di assistenza è in rapida crescita.

L'assistenza domiciliare è di gran lunga preferita rispetto a quella istituzionale da parte dei richiedenti assistenza e delle loro famiglie e anche dai responsabili delle politiche<sup>23</sup>. A volte si tratta di una necessità derivante dall'insufficienza delle strutture di assistenza istituzionale.

A causa degli stessi cambiamenti demografici, il personale di assistenza è scarso. Nell'ultimo decennio, questo ha fatto sì che gli assistenti stranieri e le società di servizi di assistenza straniera dominassero questo servizio negli Stati membri in cui la popolazione è invecchiata per prima (ad esempio, la Germania). Tuttavia, anche gli Stati membri d'origine degli assistenti forniscono questo servizio stanno invecchiando e la scarsità di risorse lavorative ha costretto i clienti e i fornitori di servizi a cercare cittadini di Paesi terzi per svolgere questo lavoro. È questo il caso del crescente numero di cittadini ucraini o serbi che vengono assunti da fornitori di servizi polacchi o sloveni e inviati in Germania o in Austria come assistenti. Tuttavia, anche questa tendenza è già un po' superata e nuove nazionalità provenienti dall'Asia orientale sono prese in considerazione sia dai clienti che dai fornitori di servizi. Le indagini hanno avuto anche lo scopo di verificare se questa tendenza sia dovuta ai minori costi di assunzione o alle minori aspettative sulle condizioni di lavoro dei cittadini di Paesi terzi. A tal fine abbiamo chiesto ai cittadini dell'UE e ai cittadini di Paesi terzi che prestano assistenza se sarebbero disposti ad accettare più compiti (un'altra persona di cui prendersi cura) o più ore di lavoro in cambio di una retribuzione aggiuntiva. Le risposte sono state piuttosto sorprendenti, in quanto sia il gruppo di riferimento sia i cittadini di Paesi terzi si sono dimostrati riluttanti ad accettare compiti extra anche in cambio di una retribuzione più elevata.

Va sottolineato che il campione esaminato è stato troppo basso per poter trarre conclusioni definitive. I risultati devono quindi essere considerati solo come uno studio pilota. Per questo motivo i ricercatori hanno deciso di utilizzare altri metodi di ricerca che integrassero l'indagine.

---

<sup>23</sup> F. Höpflinger, J. Van Wezemael (2014), Age Report III Wohnen im höheren Lebensalter Grundlagen und Trends, Zürich / Genf, [https://www.seismoverlag.ch/site/assets/files/6022/oa\\_9783037771433.pdf](https://www.seismoverlag.ch/site/assets/files/6022/oa_9783037771433.pdf)

Due di questi si sono rivelati particolarmente fruttuosi: le interviste con esperti nazionali e il workshop di previsione durante il quale sono stati disegnati gli scenari per il futuro. Abbiamo verificato sia le ipotesi di crescita della domanda che quelle di riduzione delle aspettative salariali dei TCN. Abbiamo poi cercato altre possibili forze trainanti dietro il crescente numero di cittadini di Paesi terzi. Gli Stati membri che nell'ultimo decennio sono stati fonte di offerta delle assistenti si trovano ora in una fase di crescente domanda di servizi di assistenza interni.

### **5.2.2. Comprendere i modelli di business e gli attori coinvolti nel servizio di assistenza transfrontaliera**

Il servizio di assistenza live-in presenta alcune caratteristiche distintive rispetto ad altri tipi di servizi transfrontalieri. Il destinatario del servizio è un consumatore (non un'azienda), che per definizione si trova in una posizione vulnerabile. L'altro attore debole nella fornitura di questo servizio è l'assistente stessa, che provenendo da un altro Stato membro è esposta all'incertezza giuridica derivante dalla commistione di due sistemi giuridici nel campo del diritto del lavoro e della sicurezza sociale. Se a ciò si aggiunge la necessità di lavorare in una lingua straniera e individualmente, non in team, questa situazione può portare all'abuso dei diritti dei lavoratori. Quando si tratta di cittadini di Paesi terzi, l'ulteriore incertezza deriva dalla mancanza di libera circolazione dei lavoratori o di libertà di stabilimento. Sia il loro diritto di soggiorno che il diritto di esercitare un'attività lucrativa sono altamente regolamentati e limitati. Non c'è da stupirsi che gli assistenti TCN e i loro clienti abbiano bisogno dell'assistenza di intermediari e facilitatori di questo servizio. A metà degli anni 2000 questo servizio era fornito da agenzie di lavoro interinale, ma 15 anni dopo la maggior parte di questo servizio è fornito da società di servizi di assistenza altamente specializzate, che non affittano più lavoratori, ma organizzano la logistica del servizio di assistenza interno, occupandosi del reclutamento, della formazione e dell'adattamento delle competenze degli assistenti alle esigenze specifiche del richiedente. Quando necessario, provvedono alla sostituzione, assicurando la continuità del servizio.

I fornitori di servizi e gli intermediari sono spesso percepiti come inutili elevatori di costi e sono accusati di sfruttamento delle caregiver. Altri sostengono che sia l'assunzione diretta dalle assistenti da parte di privati a guidare l'economia sommersa e, a volte, a condurre alla moderna schiavitù.

**Il secondo obiettivo della fase di ricerca è stato quindi di tipo descrittivo: comprendere i modelli di business e le forme giuridiche della fornitura transfrontaliera di servizi nel settore dell'assistenza, con particolare attenzione alla facilitazione del lavoro dei cittadini di paesi terzi.**

La parte descrittiva della ricerca si concentrerà anche su altri attori e stakeholder:

- la famiglia del richiedente assistenza,

- la società in generale e le comunità locali, che contribuiscono in un modo o nell'altro a sostenere il benessere e la vita dignitosa degli anziani nella comunità e che beneficiano indirettamente dei servizi di assistenza interni,
- il sistema di assistenza istituzionale e il sistema sanitario, che sono sollevati dai servizi di assistenza interni,
- le famiglie delle caregiver, che si allontanano da loro per periodi significativi,
- le economie e il mercato del lavoro del Paese d'origine
- responsabili delle politiche,
- partner sociali,
- ONG.

### 5.2.3. Valutare il possibile sviluppo del distacco di cittadini di Paesi terzi provenienti dall'Africa e dal Medio Oriente nel settore dell'assistenza

Il terzo obiettivo della ricerca è stato quello di valutare il possibile sviluppo di altre "direzioni" di distacco di cittadini di Paesi terzi nel settore dell'assistenza. La questione deve essere valutata alla luce del continuo afflusso di immigrati (e rifugiati) dai Paesi africani e dal Medio Oriente. Se l'aiuto umanitario deve trasformarsi in integrazione sociale ed economica, allora uno dei potenziali mercati con scarse risorse umane è proprio quello dei servizi di assistenza live-in. Il potenziale vantaggio di impegnare immigrati e rifugiati in questa attività è che risolve temporaneamente il problema dell'alloggio. Allo stesso tempo, le barriere linguistiche e culturali da entrambe le parti possono essere più difficili da superare.

### 5.2.5. L'aggressione della Russia all'Ucraina come nuovo fattore di impiego e distacco di cittadini di Paesi terzi nei servizi di assistenza interna

L'aggressione militare della Russia in Ucraina ha influenzato la situazione dei cittadini ucraini in fuga dalla guerra verso l'UE e ha avuto effetti indiretti sui mercati del lavoro degli Stati membri dell'UE, compreso il servizio di assistenza interna. La decisione del Consiglio del 4 marzo che dichiara un afflusso massiccio di sfollati di guerra ha aperto la possibilità legale di concedere protezione temporanea alle persone provenienti dall'Ucraina. Più di 4 milioni di donne e bambini sono entrati nell'UE e hanno chiesto protezione temporanea. Allo stesso tempo, un numero significativo di lavoratori ucraini di sesso maschile ha lasciato il proprio lavoro nell'UE ed è tornato di corsa a difendere il proprio Paese. Entrambe le tendenze della mobilità hanno avuto un impatto sul mercato del lavoro. I settori a prevalenza maschile (edilizia, trasporti) hanno dovuto affrontare un'improvvisa carenza di competenze.

Allo stesso tempo, i settori a prevalenza femminile (produzione e servizi di assistenza) sono stati integrati con ulteriori potenziali lavoratori. Tuttavia, nonostante il soggiorno legale, l'eliminazione delle barriere nell'accesso al mercato

del lavoro, ai benefici sociali, all'istruzione e all'alloggio, la situazione dei profughi di guerra è lontana dalla piena integrazione nel mercato del lavoro. Dopo 4 mesi solo il 18% delle donne ucraine adulte ha effettivamente trovato un lavoro. Le ragioni sono molteplici: da un lato le scarse capacità comunicative e linguistiche, le competenze professionali in esubero, le difficoltà di riconoscimento delle competenze, dall'altro la mancanza di infrastrutture sociali ed educative per le persone a carico delle donne ucraine qualificate e la profonda convinzione della natura temporanea della loro permanenza nell'UE, dovuta a una prossima e rapida sconfitta dell'aggressore russo.

### **5.3. Le raccomandazioni riguardanti le misure politiche**

Questo progetto contribuisce a una migliore comprensione dei servizi di assistenza live-in nell'Unione europea. Si concentra in particolare sui cittadini di Paesi terzi impiegati in uno Stato membro ma che svolgono un lavoro in un altro o in due o più Stati membri. Poiché questa situazione implica la conoscenza di molti sistemi giuridici, condizioni di lavoro insolite, il superamento di barriere culturali e linguistiche, richiede misure politiche volte a proteggere i soggetti più vulnerabili: il richiedente assistenza e l'operatore TCN. La complessità delle norme sul diritto di soggiorno e di lavoro per i TCN possono incoraggiare loro e i loro datori di lavoro a correre il rischio e a passare inosservati. Allo stesso tempo, un accesso troppo liberale o non regolamentato al mercato del lavoro da parte dei TCN potrebbe distorcere i mercati del lavoro locali. L'obiettivo di questo progetto è suggerire misure politiche per trovare il giusto equilibrio in questo senso.

### **5.4. Ipotesi e domande di ricerca**

**5.4.1. Il numero crescente di cittadini di Paesi terzi è dovuto principalmente alla scarsità di risorse lavorative negli Stati membri d'origine.**

**5.4.2. Il numero crescente di cittadini di Paesi terzi è principalmente il risultato delle minori aspettative salariali e delle minori richieste di condizioni di lavoro da parte dei TCN.**

Il numero di caregiver provenienti da Paesi terzi è in crescita? Quando e perché è iniziata questa tendenza? Qual è l'incidenza? Quali sono le fonti di dati affidabili per stimare il numero (o la percentuale) di TCN tra i fornitori di servizi che distaccano lavoratori nel settore dell'assistenza?

Qual è il numero (o la percentuale) di TCN nel settore dell'assistenza? Questo settore è diverso dagli altri quando si tratta di impiegare i TCN? Se sì, perché?

**5.4.3. Ipotesi: I cittadini di paesi terzi sono meno costosi da assumere e distaccare rispetto ai cittadini dell'UE.**

Qual è la retribuzione lorda/netta e qual è il costo del lavoro (compresi i costi indiretti del lavoro e i costi amministrativi) di un TCN e di un cittadino dell'UE?

#### 5.4.4. Ipotesi: Il settore del caregiving è dominato dall'economia sommersa e dal lavoro non dichiarato.

Quali sono i modelli di business per la fornitura transfrontaliera di servizi di assistenza live-in? Qual è la differenza tra il body leasing da parte di agenzie di lavoro temporaneo e il servizio di assistenza da parte di fornitori di servizi specializzati? Qual è la popolarità di particolari forme di attività in cui i TCN appaiono come caregiver?

- lavoratore autonomo (o fintamente autonomo) addetto all'assistenza,
- impiego diretto da parte della famiglia o del richiedente assistenza,
- lavoro temporaneo tramite agenzia e distacco presso il datore di lavoro utilizzatore
- contratto di tipo civile con un fornitore di servizi
- contratto di lavoro con un fornitore di servizi
- altre forme – quali?

#### 5.5. La situazione corrente – il quadro giuridico

Questa fase della ricerca si è basata sull'analisi a tavolino. È importante sapere cosa è legale e cosa non lo è quando si tratta di distaccare una TCN in un altro Stato membro. A tal fine, i gruppi di ricerca prepareranno l'analisi della legislazione dello Stato membro d'origine relativa al soggiorno legale (residenza) e all'impiego legale dei TCN, dello Stato membro ricevente relativa al soggiorno legale e all'impiego legale dei TCN e della legislazione dell'UE, con particolare attenzione alle sentenze della CGUE. Questa parte dovrebbe preferibilmente includere gruppi di ricerca bilaterali, ma non è una necessità.

#### 5.6. Le inchieste

Per lo svolgimento dell'indagine saranno predisposti due questionari: il primo – distribuito tra i cittadini di Paesi terzi che operano nel settore dell'assistenza domiciliare e il secondo – distribuito tra gli esperti – responsabili delle risorse umane, esperti sindacali, rappresentanti dell'amministrazione. Il primo questionario consisterà in domande a risposta chiusa e sarà distribuito anche tra gli assistenti con cittadinanza europea. Questi ultimi fungeranno da gruppo di riferimento per verificare l'ipotesi di ricerca. Il secondo questionario sarà composto anche da domande aperte per stimolare la discussione. Il secondo questionario dovrebbe essere utilizzato nelle interviste di focus group o nelle interviste individuali per una migliore comparazione dei risultati.

#### 5.7. Le interviste individuali

I destinatari di queste interviste sono i funzionari dell'amministrazione responsabili dell'applicazione del soggiorno legale e dell'impiego legale dei cittadini di paesi

terzi e i responsabili delle politiche.

### 5.8. I Gruppi focus

Questo è il miglior metodo di ricerca per sviluppare le raccomandazioni politiche. Ai gruppi di 3–6 esperti viene data la parola per una discussione moderata a porte chiuse. Gli scenari per i moderatori possono variare a seconda dei problemi diagnosticati sulla base della ricerca documentale e delle indagini.

### 5.9. Le fasi della ricerca

La ricerca a tavolino ha portato alla stesura di una bozza di rapporto nazionale che descrive principalmente il quadro giuridico e istituzionale delle condizioni di ingresso e di lavoro negli Stati membri di origine e di destinazione. Nelle versioni finali dei rapporti nazionali sono stati inclusi i risultati dei questionari e dei gruppi di esperti. I potenziali problemi specifici dei Paesi sono descritti come risultato della fase di indagine e di interviste della ricerca. I risultati hanno fornito risposte alle domande specifiche della ricerca e sono stati incorporati nelle versioni finali dei rapporti sui Paesi, dove possibile. Le interviste e i focus group erano finalizzati alla formulazione di raccomandazioni politiche.

I partner sono stati incoraggiati a presentare i risultati parziali della ricerca – che contribuiscono ai rapporti nazionali – in riviste scientifiche. Le raccomandazioni politiche sono state presentate alla conferenza finale e sottoposte a divulgazione sotto forma di pubblicazione accademica.

## 6

## Gli scenari per il futuro – le previsioni

L'ultima parte del progetto è stata dedicata agli scenari per il futuro distacco dei TCN nei servizi di assistenza live-in. Per facilitare la discussione tra i partner del progetto e i loro esperti, è stato strutturato un seminario di previsione di due giorni attorno a sei aree problematiche:

1. La **domanda** di servizi di assistenza crescerà a quale ritmo? Rimarrà invariata o diminuirà? Perché – quali sono i determinanti e gli indicatori di questi cambiamenti?
2. L'**impiego diretto** di TCN nei servizi di assistenza supererà il distacco da altri Paesi (CEE)? Determinanti, indicatori a sostegno di questo scenario?
3. Il **lavoro sommerso** tra i TCN rispetto ai cittadini dell'UE prevarrà/crescerà/diminuirà? Perché? – Indicatori, fattori determinanti.
4. La **qualità** dei servizi di assistenza migliorerà/ diminuirà? Perché? – Indicatori, fattori determinanti.
5. Le **condizioni di lavoro** degli operatori di TCN miglioreranno/diminuiranno?

Perché? – Indicatori, fattori determinanti.

6. Come cambierà/ evolverà il **finanziamento** dei servizi di assistenza in futuro?

Ecco i principali problemi diagnosticati dai partner e dagli esperti e alcune raccomandazioni politiche scaturite dal seminario di previsione, che concludono il progetto.

### 6.1. Problemi

- I cittadini di Paesi terzi sono discriminati dalle autorità, e si tratta di una discriminazione istituzionale – Le frequenti espulsioni di assistenti domiciliari regolarmente distaccati che risiedevano legalmente nello Stato membro d'origine, ma non avevano il visto Vander Elst, sono l'esempio più eclatante dell'esclusione istituzionale dei TCN in questo settore.
- In alcuni Stati membri dell'UE riceventi esiste un'esenzione specifica dalla registrazione di assistenti domiciliari distaccati. Sebbene siamo generalmente d'accordo sul fatto che una minore burocrazia renda più facile la fornitura di servizi transfrontalieri, in questo caso si tratta di una prova della chiusura di un occhio sul lavoro sommerso.
- Gli ispettori del lavoro non sono autorizzati a controllare le condizioni di lavoro nelle case private.
- Molti cittadini dell'UE sono riluttanti a lavorare per un salario basso o quando le condizioni non sono di loro gradimento. I cittadini di Paesi terzi spesso accettano più mansioni a parità di retribuzione. Tuttavia, la ragione del loro impiego nel settore dell'assistenza live-in è la riduzione della offerta delle caregiver nell'UE.
- Condizioni di lavoro peggiori e retribuzioni più basse possono influire sulla qualità dei servizi forniti. È nell'interesse di un anziano rispettare le regole sulla retribuzione minima.
- La qualità del lavoro delle caregiver può peggiorare se devono svolgere anche attività domestiche extra, come pulire o cucinare. E non importa se il lavoro aggiuntivo viene retribuito o meno.
- La formazione delle caregiver dovrebbe essere regolamentata e stabilita dall'alto. Potrebbe essere pagata dallo Stato o dal datore di lavoro, oppure a metà.
- Le competenze linguistiche e comunicative sono inferiori tra le caregiver TCN rispetto a quelli dei cittadini europei. La formazione prima del distacco è necessaria.
- La formazione professionale e l'aggiornamento linguistico potrebbero avvenire anche durante il distacco, attraverso il sistema statale – infermieri di comunità, medici di famiglia che potrebbero fornire raccomandazioni

al paziente. La formazione e lo sviluppo delle competenze, compreso l'apprendimento online, sono troppo rari tra le caregiver.

## 6.2. Raccomandazioni

- I lavoratori distaccati devono avere accesso a informazioni trasparenti e chiare sui loro diritti.
- I lavoratori devono essere informati sui salari minimi e sulle prestazioni e sui possibili rimedi contro il datore di lavoro o il committente.
- La consapevolezza deve essere aumentata per prevenire il potenziale sfruttamento.
- È necessario migliorare la cooperazione tra le autorità di vigilanza e tra le autorità di vigilanza e i fornitori di servizi di sicurezza sociale nei Paesi terzi, nei Paesi di distacco e in quelli ospitanti, per prevenire i casi di frode e assistere i lavoratori sfruttati.
- Le procedure relative alla mobilità intra-UE dei cittadini di Paesi terzi devono essere semplificate e migliorate. Se il visto Vander Elst è contrario al diritto dell'UE, dovrebbe essere sostituito da una semplice notifica. Se è necessario, deve essere facilmente accessibile con una procedura di richiesta online.
- La modifica delle condizioni per l'ottenimento del permesso di lavoro in Paesi come la Slovenia può consentire una maggiore indipendenza del lavoratore dal datore di lavoro. Il cambio di datore di lavoro non dovrebbe richiedere un nuovo permesso di lavoro.
- L'impiego diretto nei Paesi in cui le TCN desiderano lavorare offre alle migranti una protezione legale e garantisce la loro inclusione nel sistema di protezione sociale.
- L'assunzione diretta è caratterizzata da alcune debolezze sistemiche, soprattutto nel caso di lunghe catene di subappaltatori. Le lunghe catene di subappaltatori si verificano raramente nei servizi di assistenza live-in, ma quando ciò accade il datore di lavoro non è rintracciabile.
- Garantire la possibilità di integrare gli stranieri anche nell'ambito delle attività di pre-integrazione.
- Maggiore sostegno alle attività delle organizzazioni non governative e delle associazioni che, con il parziale supporto di fondi pubblici e fondi europei, si occupano dell'occupazione e del lavoro dei migranti (consulenza, informazione, assistenza diretta ai migranti);
- Garantire un numero sufficiente di lavoratori e una rappresentanza di genere più equilibrata nell'assistenza a lungo termine (migrazione e attivazione degli anziani)

- Crediti d'imposta per le persone che impiegano legalmente i caregiver;
- Norme semplificate sul riconoscimento dei diplomi universitari di medicina e di altre qualifiche mediche, in particolare per gli infermieri,
- L'assunzione diretta di TCN può rafforzare la sicurezza dei lavoratori e contribuire a contrastare il lavoro nero, ma comporterà costi di assistenza molto più elevati;
- Il sussidio statale per l'assistenza a una persona anziana da parte di un membro della famiglia e il sussidio statale ai contributi previdenziali assicurano un servizio accessibile e futuri diritti di pensionamento per gli assistenti.
- Formazione di persone in grado di assistere gli anziani, soprattutto per i TCN. Formazione di base sulle lingue straniere necessaria per comunicare con un anziano bisognoso di assistenza.
- Formazione degli assistenti al primo soccorso organizzata dalle ONG e cofinanziata dallo Stato.
- Ogni operatore di assistenza in arrivo dovrebbe ricevere un pacchetto di informazioni di base sul Paese in cui fornirà i servizi di assistenza (come ad esempio le cose da fare e da non fare).
- Le persone impiegate nei servizi di assistenza in un Paese diverso da quello di origine dovrebbero poter contare sul supporto specialistico di psicologi.
- Verifica dell'assistenza fornita almeno una volta ogni 6 mesi a casa dell'anziano da parte di infermieri di comunità o altri operatori sanitari con qualifiche simili.
- La legalizzazione del soggiorno e del lavoro nei Paesi dell'UE dovrebbe essere facilitata per i cittadini di Paesi terzi che desiderano lavorare nel settore dell'assistenza.
- Monitoraggio della qualità dei servizi e degli standard occupazionali
- Aumentare il controllo sui pagamenti degli assegni di cura, in modo che non finiscano alle famiglie che impiegano badanti non dichiarate.

### 6.3. Conclusioni

Sono due le questioni che hanno interessato maggiormente i ricercatori e che sono comuni a tutte le relazioni sui singoli Paesi

1. il crescente lavoro sommerso nel settore dell'assistenza live-in e
2. la diminuzione della qualità del servizio.

Il distacco di assistenti TCN nei servizi live-in è legalmente possibile ma molto complicato.

Questa complessità e gli altissimi costi di conformità coincidono con la scarsa efficienza delle ispezioni, alle quali viene negato il diritto di entrare nella casa privata di un anziano. Gli assegni di cura pagati in contanti a parità di condizioni a chi utilizza i servizi di aziende legittime e conformi alla legge e a chi assume in nero rendono economicamente non redditizio il distacco legale di TCN. Al fine di ridurre l'occupazione non registrata dei TCN, il loro soggiorno legale e il loro lavoro come lavoratori distaccati devono essere facilitati. Il finanziamento del servizio di assistenza deve essere sostenuto da fonti di finanziamento statali – sotto forma di esenzione fiscale o di buoni per l'assistenza, o di sussidio diretto alla famiglia o all'anziano. In ogni caso, il beneficiario dell'assegno di cura deve essere responsabile dell'assunzione di un fornitore di servizi registrato. A tal fine, è necessario istituire un registro volontario dei fornitori di servizi di assistenza live-in sia nei Paesi di origine che in quelli di destinazione. Nel settore dell'assistenza non dovrebbe esserci alcuna discriminazione nei confronti dei TCN, in quanto non costituiscono una minaccia per il mercato del lavoro locale.

Riteniamo tuttavia che i TCN nel settore live-in saranno istituzionalmente esclusi dalla fornitura di servizi transfrontalieri e, se rimarranno nell'economia formale (scenario improbabile), saranno impiegati direttamente nel Paese di residenza dell'anziano bisognoso e non come parte della fornitura transfrontaliera di servizi. Questo è già il caso della Spagna e, in larga misura, dell'Italia. Anche le modifiche previste alla legislazione tedesca dovrebbero favorire l'impiego diretto e/o il lavoro autonomo dei TCN.

Infine, ma non meno importante, la guerra in Ucraina ha causato un massiccio afflusso di donne ucraine nell'UE, il gruppo più numeroso in Polonia. Grazie alla protezione temporanea, la loro residenza e il loro lavoro in Polonia sono legali. Tuttavia, incontrano problemi quando vengono distaccate in Germania, dove spesso vengono espulse con un divieto di ingresso per non avere un visto tedesco separato che permetta loro di lavorare. Si tratta di un permesso di lavoro nascosto per i lavoratori distaccati e come tale deve essere messo in discussione per la mancata conformità con la libertà di fornire servizi. Questo è stato il più grave ostacolo istituzionale al distacco dei TCN nei servizi di assistenza live-in.

Le diverse caratteristiche della situazione dei TCN in tutti i Paesi rappresentati in questo progetto e la descrizione dettagliata delle condizioni legali derivanti dalle legislazioni nazionali sono riportate nei rapporti nazionali redatti nell'ambito del progetto POSTCARE. Il presente rapporto deve essere letto insieme ai rapporti nazionali.



## The Partnership



UNIVERSITY OF  
THESSALY



verband für  
häusliche betreuung  
und pflege e.v.



**Neodvisni  
Sindikat  
Delavcev  
Slovenije**







**Funded by  
the European Union**

THE SOLE RESPONSIBILITY LIES WITH THE AUTHOR. THE EUROPEAN  
COMMISSION IS NOT RESPONSIBLE FOR ANY USE THAT MAY BE MADE  
OF THE INFORMATION CONTAINED THEREIN.

THIS COPY IS FREE