



tutteperItalia
LIBERE IDEE FORTI PROPOSTE



UNIMORE Dipartimento di Giurisprudenza
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MODENA E REGGIO EMILIA
Centro Studi "Lavori e Riforme"



Con il contributo del



Comune di Bologna

GUIDA AMICHEVOLE PER ASSISTENTI FAMILIARI (CAREGIVER)

ATTUALITÀ NORMATIVE

CHI È L'ASSISTENTE FAMILIARE

MISURE OPERATIVE PER CHI ASSISTE
I FAMILIARI

UNO SGUARDO ALL'EUROPA

Norme vigenti

* **Legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018)** - All'Art. 1 co. 254, per la prima volta, viene istituito un Fondo statale per il caregiver familiare – *come definito nel successivo comma 255* – che viene dotato 20 milioni all'anno a disposizione di iniziative per chi ha il ruolo di cura e assistenza del familiare per un totale di 60 milioni di euro per 3 anni fino al 2020.

Tuttavia, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali non ha ad oggi ancora emanato i decreti attuativi necessari per stabilire le misure specifiche; per cui, anche se la copertura finanziaria esiste, non è ancora noto come si spenderanno le risorse. Il Fondo quindi resta nelle cose da fare del nuovo governo.

* **Legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Legge di Bilancio 2019)** - pubblicata il 31 dicembre 2018 in Gazzetta Ufficiale. All'Art. 1 co. 483 viene **incrementato il Fondo** per il caregiver familiare di 5 milioni di Euro per ciascuno dei successivi tre anni, portandolo annualmente a 25 milioni di euro per il 2019, 2020 e 2021. **Il co 484** prevede che al termine di ciascun anno finanziario le somme residue del **Fondo** di cui al co 483 non impegnate sono versate all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate al medesimo Fondo dal Ministro dell'Economia con proprio decreto operando la variazione di bilancio.

Ma ancora una volta, pur esistendo il Fondo, mancano i decreti relativi agli interventi per distribuirli: i disegni di legge sono stati presentati ma sono ancora in fieri all'esame delle Camere.

L'Assistente familiare (caregiver familiare)

Il testo della legge definisce il caregiver familiare come *“persona che assiste e si prende cura del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile tra persone dello stesso sesso o del convivente di fatto ai sensi della legge 20 maggio 2016, n. 76, di un familiare o di un affine entro il secondo grado, ovvero, nei soli casi indicati dall'articolo 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, di un familiare entro il terzo grado che, a causa di malattia, infermità o disabilità, anche croniche o degenerative, non sia autosufficiente e in grado di prendersi cura di sé, sia riconosciuto invalido in quanto bisognoso di assistenza globale e continua di lunga durata ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o sia titolare di indennità di accompagnamento ai sensi della legge 11 febbraio 1980, n. 18”*.

Più genericamente, in sintesi, può essere definito come **l'assistente familiare volontario** che quotidianamente e gratuitamente assiste un parente non autosufficiente.

Questa figura, mai riconosciuta prima da nessuna legge, presta assistenza 24 ore su 24, in modalità: **diretta**: attraverso atti relativi a bisogni primari che l'invalido non riuscirebbe a soddisfare da solo (lavare, stirare, vestire, medicare, pulire casa, preparare i pasti, somministrare farmaci, cura e igiene della persona); **indiretta**: sbrigando le questioni amministrative che dovrebbe compiere l'assistito, sorvegliando il familiare in modo attivo (ossia intervenendo in caso di pericolo) o passivo (se allettato).

Benefici attualmente operanti

LEGGE 104/1992

La legge 104/1992 è una legge quadro, cioè detta i principi dell'ordinamento in materia di diritti e assistenza della persona con handicap.

Nonostante il termine “handicap” sia superato dal più corretto riferimento a “persona disabile”, ancor oggi, riferendosi alla legge 104/1992 e per differenziarla dalla legge 68/1999, “handicap” è in uso corrente.

La legge prevede 44 articoli che si occupano della tutela della persona titolare del riconoscimento, definendo le situazioni di handicap e correlando ad esse benefici e agevolazioni.

Solo all'art. 33, la legge si occupa anche del familiare prevedendo specifici permessi, trasferiti oggi al *caregiver familiare*; qui, nei diversi commi si affrontano importanti aspetti relativi ai permessi a cui ha diritto il **caregiver familiare lavoratore** e alle relative modalità di loro fruizione.

Diritto: tre giorni anche continuativi di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa

Pre-condizioni:

- la persona disabile deve essere stata riconosciuta portatrice di **handicap in situazione di gravità** (Art. 3 co.3 legge 104/1992: *Qualora la minorazione, singola o plurima, abbia ridotto l'autonomia personale, correlata all'età, in modo da rendere necessario un intervento assistenziale permanente, continuativo e globale nella sfera individuale o in quella di relazione, la situazione assume connotazione di gravità*),
- la persona disabile **non deve essere ricoverata a tempo pieno**,
- il lavoratore dipendente, pubblico o privato, che l'assiste deve essere **coniuge**,

parente o affine entro il secondo grado, ovvero entro il terzo grado solo in caso si verifichino previste circostanze (*qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i sessantacinque anni di età oppure siano anche essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti*).

- la persona disabile, se lavora, può **fruire per se stessa** dei permessi e, oltre la propria persona, **può scegliere per la propria assistenza solo un lavoratore**; tale scelta è eventualmente revocabile, potendo avvalersi dell'aiuto di un altro lavoratore: sempre però uno per volta,
- **unica eccezione**: l'assistenza allo stesso figlio; in tal caso il diritto è riconosciuto ad entrambi i genitori, anche adottivi, che possono fruirne alternativamente

Mentre il disabile non può, quindi, avvalersi di più lavoratori per farsi assistere (*principio del "referente unico"*), al lavoratore dipendente è consentito:

- **assistere più persone disabili** in situazione di gravità e di usufruire di 3 giorni (anche continuativi) di permesso mensile per ciascuna di esse,
- **non svolgere lavoro notturno**,
- **scegliere eventualmente la sede di lavoro** se disponibile e/o **non essere trasferito** senza il suo consenso.

DECRETO LEGISLATIVO 119/2011

Il caregiver familiare che assiste persona con handicap in situazione di gravità può – secondo, tuttavia, una **ben precisa gerarchia di priorità** recentemente novellata (*Circ. INPS 49/2019 p.to 2*) - anche usufruire di un periodo di assenza retribuita dal lavoro chiamato "**congedo straordinario**" di cui all'**Art. 42 co.5 del D.lgs. n. 151/2001**: tale periodo dura al massimo per **2 anni nell'intera vita lavorativa**, anche in modo frazionato nel tempo, indipendentemente dal numero di persone disabili che assiste.

È mantenuto il principio del "referente unico", secondo cui ogni persona disabile non può essere assistita da più di un lavoratore per volta e il massimo periodo di assistenza di cui può disporre è di 2 anni: in pratica, esiste un doppio vincolo dei 2 anni in capo sia al lavoratore sia al disabile (*Circ. INPS 32/2012*), con agevolazioni specifiche per i genitori. L'indennità corrisponde alla retribuzione percepita nell'ultimo mese di lavoro che precede il congedo e il tetto massimo complessivo dell'indennità per congedo straordinario e del relativo accredito figurativo è

rivalutato annualmente secondo gli indici Istat. I periodi di congedo non sono computati ai fini della maturazione di ferie, tredicesima e TFR ma, essendo coperti da contribuzione figurativa, sono validi ai fini del calcolo dell'anzianità assicurativa.

Riguardo i genitori, anche adottivi, di bambini con handicap in situazione di gravità, gli stessi possono fruire del prolungamento del congedo parentale o, in alternativa, dei riposi orari retribuiti fino al compimento del terzo anno di vita del bambino; in sintesi, possono fruire:

- *se i bambini hanno fino a tre anni di età*, in alternativa di
 - tre giorni di permesso,
 - ovvero delle ore di riposo giornaliero, ovvero del prolungamento del congedo parentale;
- *se i bambini hanno oltre i tre anni e fino agli otto anni di vita*, in alternativa di
 - tre giorni di permesso,
 - ovvero del prolungamento del congedo parentale;
- *figli oltre gli otto anni di età*, tre giorni di permesso mensile.

I giorni fruiti a titolo di congedo parentale ordinario e di prolungamento del congedo parentale non possono superare complessivamente in totale i tre anni.

APE SOCIALE

Si tratta di un beneficio a domanda che in assenza di cause di *esclusione/ incompatibilità e in presenza di determinati requisiti anagrafici, contributivi e circostanziali* - consiste in un'indennità pari all'importo della rata mensile di pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione, ma con un tetto massimo di 1.500 euro mensili, percepibile fino al compimento dell'età anagrafica prevista per accedere al trattamento pensionistico di vecchiaia, nel quale poi si transita.

Possono richiederla i residenti in Italia iscritti:

- all'Assicurazione Generale Obbligatoria dei lavoratori dipendenti, alle forme sostitutive ed esclusive della medesima,
- alle Gestioni speciali dei lavoratori autonomi,
- alla Gestione separata.

Alla data di accesso al trattamento, devono aver compiuto **almeno 63 anni di età** e,

nel caso di caregiver familiare, avere un' **anzianità contributiva versata o accreditata di almeno 30 anni** e **assistere da almeno sei mesi** il coniuge, l'unito civilmente, un parente di primo grado convivente con handicap in situazione di gravità.

In più, soddisfatti i sopracitati requisiti, il caregiver familiare, **se ha lavorato per almeno 12 mesi prima del compimento di 19 anni**, può accedere alla c.d. pensione precoce, cioè *il requisito contributivo per il pensionamento di vecchiaia è ridotto a 41 anni*: questo beneficio è una misura strutturale, vale a dire che non necessita il rifinanziamento nelle leggi di bilancio.

Le donne con figli possono usufruire di uno sconto di un anno per figlio ma al massimo si può arrivare a due. È importante sapere che per la stessa persona con handicap in situazione di gravità, è possibile concedere l'APE sociale **ad uno solo dei soggetti che nel tempo l'assistono**. (Per maggiori dettagli: Circc. INPS 99/2017 e 100/2017)

INAIL-FamiliariCAREGIVERPERINFORTUNATI SUL LAVORO/TECNOLOGICI

*DPR 1124/1965, D.Lgvo 38/00 (dettagli: circ.INAIL 61/2011; DetPres.INAIL 563/2018)
Accanto all'assistenza a infortunati/tecnopatici, INAIL prevede attività rivolte ai familiari conviventi; sono allo studio modifiche al regolamento finalizzate ad ampliare la platea comprendendo anche i familiari non legati da vincolo di unione coniugale. In sintesi:

- rimborso spese per i casi in cui l'assistito necessita di accompagnatore per sottoporsi alle cure termali/climatiche,
- interventi di sostegno sociale e psicologico a favore dei familiari conviventi,
- progetti per massimizzare l'autonomia e l'indipendenza dell'invalido, sollevando il carico del caregiver, ad es. attraverso la fornitura di sistemi domotici,
- interventi di sostegno per il reinserimento nella vita di relazione familiare, sociale e lavorativa, attraverso il potenziamento delle abilità sociali e dell'autonomia della persona, e l'affiancamento ai familiari nella gestione delle problematiche, favorendo la capacità di predisporre le strategie per fronteggiare la disabilità.

Proposte evolutive della norma

Gli assistenti familiari (*caregiver familiari*) costituiscono a livello europeo un esercito di persone, prevalentemente donne, e svolgono quotidianamente un lavoro immane e molto spesso senza alcuna pausa ristorativa.

In Italia, ancora oggi, però la figura del **caregiver familiare non è riconosciuta come entità destinataria di autonoma tutela previdenziale, retributiva e di diritti legati alla funzione** oggettivamente svolta: come enunciato, **si tratta di estrapolare da altre norme alcuni benefici rivolti a persone che si occupano del disabile**.

Attualmente, sono **SEI i disegni di legge** all'attenzione del Parlamento che hanno l'obiettivo di riformare la materia: il 19 maggio 2019 si è concluso il lavoro del cosiddetto Comitato ristretto del Parlamento italiano, l'Organismo chiamato a costruire un testo avente per fine di riunificare le sei proposte di legge in materia presentate, a inizio legislatura, da Pd, Lega, M5stelle e Forza Italia.

Ne è scaturito un disegno di legge, in buona parte condivisibile, un impegno e un confronto lungo e comprensibilmente non semplice: il successivo iter prevede il passaggio al Ministero dell'Economia e delle Finanze per la verifica delle coperture economiche necessarie ad attuare gli interventi previsti e, compito della maggioranza portarlo all'approvazione.

In Europa, in altri Paesi dell'Unione Europea – quali Spagna, Francia, Gran Bretagna, Romania, Polonia, Grecia – esiste già specifica tutela, anche se con diverse modalità, per chi assiste i propri cari.

Nel frattempo, **si è sbloccata in Parlamento UE la Direttiva sul work-life balance - 2017/0085** (COD) - DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che, *abrogando la direttiva 2010/18/UE del Consiglio sulla quale si stava discutendo dal 2008 giungendo ad una proposta unificante solo nel 2017*, si rende garante nei 27 Paesi aderenti all'Unione del "principio delle pari opportunità" sia di genere ma anche, e soprattutto, di "equilibrio tra attività professionale e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza che lavorano". Il Parlamento UE, infatti, il 4 Aprile 2019 ha varato e approvato orientamenti in una direttiva che stabilisce prescrizioni minime relative al congedo di paternità, al congedo parentale e al congedo per prestatori di assistenza e a modalità flessibili per i lavoratori che sono genitori o prestatori di assistenza, i c.d. caregivers (vedasi, in particolare: **Articolo 6** – *Congedo per i prestatori di assistenza*; **Articolo 7** – *Assenza dal lavoro per cause di forza maggiore*; **Articolo 8** – *Adeguatezza del reddito*; **Articolo 9** – *Modalità di lavoro flessibili*).

La Direttiva Ue 2017/0085 mira a garantire che gli Stati membri valutino la necessità di adeguare le condizioni di accesso al congedo parentale e le sue modalità alle esigenze specifiche dei genitori in situazioni particolarmente svantaggiate dovute a disabilità o malattia cronica e alle esigenze dei genitori adottivi.

La disposizione stabilisce la durata massima fissata a due anni del periodo che gli Stati membri hanno a disposizione per recepire la direttiva nel diritto nazionale e comunicare alla Commissione le corrispondenti disposizioni.

A norma dell'articolo 153, paragrafo 3, del TFUE, gli Stati membri possono affidare alle parti sociali l'attuazione della direttiva, qualora le parti sociali lo richiedessero, a condizione che gli Stati membri adottino tutte le misure necessarie per essere sempre in grado di assicurare i risultati prescritti dalla direttiva.

Autrici: Alessandra SERVIDORI e Lia DE ZORZI

(testo aggiornato a ottobre 2019)