

I prestatori di assistenza familiare e le lacune del quadro normativo nazionale

Gloria Scuffia

Università degli Studi
di Macerata - Dottoranda

Nonostante i numerosi tentativi di inquadramento giuridico, il caregiver familiare resta oggi privo di adeguato riconoscimento e di tutele effettive nell'ordinamento giuridico interno. Muovendo da un inquadramento multilivello della lacuna normativa, nel contributo ci si propone di analizzare in chiave critica le disposizioni nazionali riferibili al caregiver familiare, al fine di evidenziarne i limiti che impediscono il superamento della condizione di vulnerabilità di tale figura.

Despite repeated attempts to articulate a coherent legal framework, the family caregiver still lacks adequate recognition and effective protection within the national legal system. Starting from a multilevel perspective on the existing normative gap, this article undertakes a critical examination of the domestic legislative provisions applicable to family caregivers. The analysis aims to analyse the structural limitations embedded in the current regulatory landscape, which continue to impede the reduction of the inherent vulnerability associated with this role.

DOI: 10.53223/Sinappsi_2025-03-7

Citazione

Scuffia G. (2025), I prestatori di assistenza familiare e le lacune del quadro normativo nazionale, *Sinappsi*, XV, n.3, pp.72-83

Parole chiave

Caregiver familiare
Diritti della persona e del cittadino
Solidarietà

Keywords

*Family caregiver
Rights of the individual
and the citizen
Solidarity*

Introduzione

La vita può essere efficacemente rappresentata con l'immagine di una 'curva' (Irti 2023, 39; Cascione 2022, 96): in quanto bambini si è curati, in quanto adulti si è curanti, in quanto anziani si è di nuovo curati.

Quello appena descritto è il normale percorso dell'esistenza umana che, tuttavia, non sempre si manifesta in maniera così lineare. Ci sono infatti persone che, a causa di una disabilità, malattia o infermità, hanno bisogno di cure per tutta

la vita; altre che, pur andando incontro ad un progressivo decadimento fisico e/o cognitivo, causato dall'avanzamento dell'età e dalla correlata insorgenza di malattie croniche e/o degenerative (Scocco e Crespi 2023, 103), continuano a dedicarsi ogni giorno alla cura del prossimo, non di rado trascurando la propria salute (Tiraboschi 2021, 19).

Affinché l'assistenza alla persona con disabilità e/o non autosufficiente¹ possa dirsi adeguata, continuativa e professionale, è necessario il

1 *Disabilità e non autosufficienza* non sono sinonimi, sebbene le due condizioni possano in concreto coesistere nella medesima persona. Si rende pertanto opportuno precisarne sinteticamente i relativi significati. La persona con disabilità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, della L. n.104/1992, "presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base". La non autosufficienza, invece, comporta una compromissione dell'autonomia personale tale da impedire, in tutto o in parte, lo svolgimento delle attività quotidiane. Sebbene manchi un preciso riferimento normativo per la non autosufficienza, il nuovo art. 2, lett. c.) del D. Lgs. n.29/2024 definisce in maniera organica e puntuale la "persona anziana non autosufficiente" descrivendola come colei che "anche in considerazione dell'età anagrafica e delle disabilità pregresse, presenta gravi limitazioni o perdita dell'autonomia nelle attività fondamentali della vita quotidiana e del funzionamento bio-psico-sociale [...]".

coinvolgimento di una pluralità di attori, pubblici e privati. Tuttavia, si può osservare che, nel contesto nazionale, un modello olistico di 'presa in carico' della persona sembra ancora mancare, tanto che le principali responsabilità di cura ricadono tradizionalmente sulla famiglia, la cui funzione nell'assistenza è considerata "insostituibile sia per la persona assistita che per la sostenibilità del welfare pubblico" (Ligabue 2024, 92).

Infatti, da un lato la famiglia, quale "formazione associativa a carattere originario" (Giuffrè 2002, 126), è considerata lo 'strumento' e 'l'ambiente' (Bin 2018, 61) più efficace per tutelare la salute delle persone con disabilità e/o non autosufficienti, contribuendo essa a promuovendone la continuità delle relazioni e riducendone il rischio di isolamento sociale²; dall'altro, il ruolo dei familiari nella presa in carico dei soggetti fragili (perché disabili e/o non autosufficienti) è sensibilmente accresciuto perché la costante scarsità delle risorse disponibili ha comportato, in rapporto al PIL, una contrazione della spesa sociale ed *anche* della componente socio-assistenziale, nonostante la domanda di cura sia nel tempo aumentata (D'Onghia 2019, 375).

Quelli appena descritti sono i caratteri che sommariamente riassumono i tratti distintivi del welfare c.d. mediterraneo (Pesaresi 2021, 50), la cui stabilità è stata profondamente sconvolta dai cambiamenti che hanno interessato il modello familiare tradizionale e dalla crescente domanda di cura.

A partire dagli anni Novanta, la trasformazione della famiglia e l'invecchiamento della popolazione hanno infatti determinato un incremento delle responsabilità assistenziali in capo ai familiari, come confermato anche dallo squilibrato rapporto numerico tra caregiver e care receiver, essendo questi ultimi più numerosi dei primi (Naldini e Saraceno 2014, 19).

Tali cambiamenti hanno inciso profondamente sulla sostenibilità del modello di solidarietà intergenerazionale e relazionale, in quanto è diventato sempre più difficile dividere i compiti assistenziali all'interno della famiglia, fermo restando che quest'ultima si conferma "strumento di assistenza del disabile"³ (e della persona non autosufficiente) nella misura in cui l'adempimento degli obblighi di cura da parte dei familiari è espressione dei doveri di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. (Bin 2024, 460)⁴.

In tale contesto, il caregiver familiare, quale componente della famiglia, assume tradizionalmente un ruolo attivo nella cura della persona con disabilità e/o non autosufficiente.

Preme tuttavia sottolineare che l'assolvimento dei compiti di assistenza, espressione della solidarietà familiare, intergenerazionale e relazionale, che trova il proprio fondamento costituzionale negli artt. 2, 3, 29, 32 e 118 comma 4 Cost.⁵, non deve generare il pericolo che il benessere fisico, psichico e sociale del caregiver familiare venga compromesso o che le sue condizioni economico-patrimoniali vengano pregiudicate dalle responsabilità di cura o, ancora, che il familiare che presta assistenza rinunci alle proprie aspettative personali e/o lavorative.

Ciò malgrado, questi sono pericoli attuali, reali e concreti, che non potranno essere superati finché i caregiver familiari non verranno riconosciuti e tutelati come "portatori di specifici bisogni meritevoli di un'autonoma tutela rispetto alle misure e agli interventi destinati a soggetti disabili e/o non autosufficienti" (Torretta 2024, 203).

Muovendo da queste premesse, il presente contributo adotta un approccio giuridico-istituzionale, fondato sull'analisi integrata di fonti normative primarie – statali e regionali – giurisprudenziali, istituzionali e dottrinali.

In un quadro teorico ancorato ai principi costituzionali di solidarietà (art. 2 Cost.), eguaglianza sostanziale (art. 3 comma 2 Cost.) e sussidiarietà (art. 118 Cost.), l'analisi si concentra sulla legislazione nazionale vigente in materia di caregiving familiare, per evidenziarne la frammentarietà e la lacunosità.

Si affronterà il problema definitorio, il cui superamento sembra essere imprescindibile per un riconoscimento organico e una tutela sistematica della figura del caregiver familiare, e si analizzeranno le misure attualmente in vigore, evidenziandone criticità e punti di forza.

Lo studio intende promuovere un'inversione di prospettiva che riconosca il caregiver familiare come soggetto titolare di bisogni propri e autonomi rispetto a quelli della persona assistita, ponendolo al centro delle politiche pubbliche e sociali.

Il lavoro si articola in quattro paragrafi. Il primo offre un inquadramento multilivello della lacuna normativa. Il secondo affronta il problema definitorio, attraverso l'analisi delle leggi di bilancio dal 2018 ad oggi. Il terzo descrive lo stato dell'arte sul caregiving familiare. L'ultimo paragrafo evidenzia

2 Corte cost. 13 luglio 2018 n.158, *considerato in diritto* 7.2.

3 Corte cost. 7 dicembre 2018 n.232, *ritenuto in fatto* 1.3.

4 In particolare, Bin (2024, 460), nell'affermare che l'adempimento degli obblighi di cura da parte dei familiari è espressione dei doveri di solidarietà, richiama Corte cost. n.232/2018.

5 Corte cost. 18 luglio 2013 n.203, *considerato in diritto* 3.4.

la vulnerabilità multidimensionale del caregiver familiare, sottolineando l'urgenza di un pieno riconoscimento giuridico e sociale del suo ruolo, per superarne la condizione di fragilità.

1. Oltre i confini nazionali: spazio per un inquadramento multilivello

Per affrontare il problema definitorio e passare in rassegna le principali caratteristiche delle disposizioni di legge nazionale, appare opportuno, in via preliminare, fornire un inquadramento multilivello del problema connesso al mancato riconoscimento e all'assenza di protezione del ruolo del caregiver familiare.

Un simile approccio consente di evidenziare che le criticità legate alla mancanza di una tutela organica di questa figura nell'ordinamento giuridico italiano non sono state denunciate solamente dai giudici nazionali; infatti, anche organismi di diritto internazionale hanno confermato il vuoto normativo che interessa il ruolo del familiare che presta assistenza.

Non si dimentichi poi che l'Unione europea ha riconosciuto la condizione di vulnerabilità multidimensionale del caregiver, tanto che, da un lato, la Commissione europea ha presentato, in data 7 settembre 2022, la *European Care Strategy for caregivers and care receivers*⁶, con lo scopo di promuovere l'attuazione, da parte degli Stati membri, di modelli di cura di qualità ed economicamente sostenibili (Tagliabue 2022, 1). Dall'altro, il Comitato economico e sociale europeo ha adottato, in data 29 settembre 2022, delle opinioni di iniziativa sul ruolo dei familiari che si prendono cura di persone con disabilità e/o di anziani⁷. In particolare, il Comitato, nell'esercizio della sua funzione consultiva, auspica l'adozione, da parte degli Stati membri, di misure normative strutturali che possano essere di supporto per il caregiver e il care receiver.

Nel tentativo di fornire un inquadramento multilivello del problema, rileva quindi segnalare che nel 2022 la Corte costituzionale italiana, pur dichiarando inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata con riferimento all'art. 6,

comma 2, lett. b), della Legge 3 dicembre 1999, n.493⁸, nella parte in cui la disposizione limita l'"ambito domestico" al solo "insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato", rivolge un "forte richiamo al legislatore", affinché la rete sociale sia rinsaldata per offrire un idoneo inquadramento giuridico alla figura del caregiver familiare⁹.

I giudici costituzionali, muovendo dalla questione sollevata dal giudice *a quo*, ravvisano una lacuna normativa che deve essere colmata, sicché sollecitano il legislatore affinché questi, attraverso una saggia distribuzione delle risorse disponibili – perché garantire diritti significa distribuire risorse (Bin 2018, 17) – attui politiche innovative, volte al superamento della prospettiva 'familiocentrica' ed orientate alla costruzione di una "rete della cura", all'interno della quale il caregiver familiare è anche soggetto bisognoso di protezione.

A pochi giorni di distanza dalla sentenza dei Giudici costituzionali, il Comitato delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità si esprime sulla condizione dei familiari che prestano quotidianamente assistenza al soggetto fragile, prendendo atto dell'"incapacità dello Stato (italiano) di fornire un quadro giuridico adeguato, per il riconoscimento dello status di assistente familiare"¹⁰.

Il Comitato delle Nazioni Unite segnala in particolare che il vuoto normativo riguarda la mancanza di una protezione assicurativa e di un'indennità per il caregiver familiare¹¹, nonché l'assenza di servizi di sollievo e di altre misure di supporto¹², che sarebbero indispensabili per ridurre il rischio di compromissione del suo stato di salute e per tutelarlo dal rischio di povertà (Cnel 2024, 24 e 32).

Proprio l'introduzione di un'assicurazione che protegga il caregiver familiare in caso di malattia e dal rischio di infortuni e la previsione di una indennità mensile troverebbero un solido fondamento costituzionale negli artt. 2, 3 comma 2, 35 e 38 Cost.: il riconoscimento di tali diritti, in particolare, appare auspicabile in quanto espressione di una solidarietà relazionale che va oltre il rapporto duale prestatore di cure-assistito.

6 Si veda https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/news/european-care-strategy-caregivers-and-care-receivers-2022-09-07_en.

7 Si veda https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2023.075.01.0075.01.ITA&toc=OJ%3AC%3A2023%3A075%3ATOC.

8 Legge 3 dicembre 1999, n.493, *Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici*.

9 Corte cost. 27 luglio 2022 n.202, *considerato in diritto* 8.1.10 e 8.2. Per un commento alla citata sentenza, sia consentito rinviare a Scuffia (2024, 100-103).

10 Comitato N.U. sui diritti delle persone con disabilità (2022), *Opinioni adottate il 3 ottobre 2022 ai sensi dell'articolo 5 del Protocollo opzionale* in merito alla comunicazione n. 51/2018, CRPD/C/26/D/51/2018. Si veda in particolare lett. b) punto 6.3.

11 *Ivi*, lett. a), par. 2.8.

12 *Ivi*, lett. a), par. 7.4.

La sentenza della Corte costituzionale, le opinioni del Comitato delle Nazioni Unite e la strategia e le opinioni dell'Unione europea confermano la necessità di un urgente intervento legislativo per un inquadramento giuridico, olistico e sistematico, del caregiver familiare.

In particolare, per garantirne i diritti, prevenire situazioni di annullamento del sé e di isolamento e promuovere una rete di sostegno capace di alleggerire il carico assistenziale che grava su questa figura, appare imprescindibile sciogliere il nodo definitorio.

2. Definire il caregiver familiare: un vuoto ancora da colmare

L'analisi critica della figura del caregiver familiare non può prescindere da una riflessione sulla questione definitoria.

Quando si fa riferimento ai prestatori di assistenza in ambito familiare, la lacuna normativa non è limitata all'assenza di politiche strutturate di supporto, ma si estende, più a monte, alla mancanza di una definizione giuridica chiara e condivisa del suo ruolo.

L'individuazione di condizioni oggettive e soggettive che definiscano chi è il caregiver familiare rappresenta infatti un presupposto imprescindibile per assicurarne un riconoscimento organico e un supporto sistematico. Tale esigenza risulta ancor più evidente se si considera che tutte le fonti normative dotate di coerenza ed organicità includono, di norma, una disposizione definitoria, solitamente posta in apertura.

L'adozione di una legge organica sul caregiving familiare presuppone quindi necessariamente lo scioglimento del nodo definitorio, come suggerito anche dal Comitato economico e sociale europeo, nelle cui opinioni del 29 settembre 2022 è evidenziato il bisogno di una definizione comune e generale di coloro che prestano assistenza a familiari anziani e/o con disabilità (CESE 2022, punto 1.3).

Sebbene alcuni Paesi europei – tra cui Francia, Germania e Spagna – dispongano già di quadri normativi più o meno organici per riconoscere e tutelare la figura del caregiver familiare¹³, la questione definitoria rimane pertanto una criticità condivisa a livello unionale.

Il problema definitorio nel contesto normativo italiano non potrebbe compiutamente affrontarsi senza fare un cenno alla legislazione regionale: le Regioni, infatti, sono state le prime a cogliere la vulnerabilità dei caregiver familiari, tanto che esse, in forza della potestà legislativa loro riconosciuta dall'art. 117 commi 1 e 4 Cost., hanno adottato leggi regionali per il riconoscimento ed il supporto dei caregiver familiari.

In particolare, è la legge regionale dell'Emilia-Romagna n.2/2014 a disciplinare per la prima volta la figura del familiare che presta assistenza ad una persona cara, sicché una legge regionale è stata di ispirazione non solamente per le altre Regioni (Napolitano 2020, 10), ma anche per il legislatore nazionale, il quale ha utilizzato l'espressione 'caregiver familiare' a partire dai lavori della XVII Legislatura. Quest'ultima ha infatti adottato la legge del 27 dicembre 2017, n.205 (c.d. Legge di Bilancio 2018)¹⁴, il cui art. 1, comma 255, impiega, per la prima volta, in una fonte di diritto statale, l'espressione 'caregiver familiare'.

La disposizione si limitava (e si limita tutt'oggi) a definire il prestatore di assistenza informale al solo fine di individuare i destinatari delle risorse allocate con l'allora Fondo per il sostegno del ruolo di cura e di assistenza del caregiver familiare, che era stato istituito con l'art. 1, comma 254, della citata legge di bilancio¹⁵. Nella sua originaria formulazione, il c.d. Fondo Caregiver era "destinato alla copertura finanziaria di interventi legislativi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del caregiver familiare" (comma 254), sicché, nelle intenzioni del legislatore della Legge di Bilancio 2018, le risorse stanziare avrebbero dovuto essere impiegate per un intervento normativo organico di riconoscimento e supporto dei prestatori di assistenza familiare.

In altre parole, le risorse erano state stanziare per dare un sistematico inquadramento giuridico al caregiver familiare, favorendo il suo riconoscimento come soggetto titolare di diritti, autonomi e differenti rispetto a quelli del familiare assistito, sull'onda di esperienze maturate in realtà giuridiche estere, come quella inglese, dove il caregiver familiare è titolare, ad esempio, di un vero e proprio diritto "alla valutazione della propria condizione di bisogno

13 Per un approfondimento, si veda Caporrino (2020).

14 Legge 27 dicembre 2017 n.205, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020*.

15 Il c.d. Fondo Caregiver è stato abrogato con l'entrata in vigore dell'art. 1, comma 212, della legge del 30 dicembre 2023, n.213 (c.d. Legge di Bilancio 2024). Per l'effetto, le relative risorse sono confluite nel Fondo Unico per le persone con disabilità (comma 210), tra le cui finalità vi è quella di attuare "interventi finalizzati al riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale del caregiver familiare" (comma 213, lett. f).

assistenziale, a prescindere da quella della persona assistita” (Caporrino 2020, 1146)¹⁶.

Tuttavia, segue una riassegnazione delle risorse allocate nell'ambito dell'istituzione del Fondo Caregiver ad altri capitoli di spesa con il decreto-legge del 12 luglio 2018, n.86¹⁷, il cui art. 3, comma 4, lett. f), ha di fatto espunto, con riferimento agli interventi da finanziare, l'attributo 'legislativi' dall'art. 1, comma 254, della Legge di Bilancio 2018.

Con questa modifica, le risorse del Fondo vengono così destinate al finanziamento di prestazioni che appaiono idonee a supportare, nell'immediato, l'esercizio delle attività assistenziali da parte dei familiari (Torretta 2024, 208), le quali si sono concretate, nel caso di specie, in bonus monetari, confermando così uno dei caratteri distintivi del welfare italiano, ossia la prevalente destinazione della spesa pubblica alle elargizioni economiche (Borelli 2020, 23)¹⁸.

Anche la legge del 30 dicembre 2018, n.145 (c.d. Legge di Bilancio 2019)¹⁹ si allinea alla necessità di procedere urgentemente con l'introduzione di prestazioni volte a sostenere, nel breve termine, i caregiver familiari, limitandosi a prevedere, al suo art. 1, comma 483, un incremento del Fondo Caregiver, lasciando così in sospeso la questione definitoria (e la tutela organica del caregiver familiare).

Un parziale ritorno, invece, all'originaria finalità del Fondo è dichiarato dall'art. 1, comma 334, della legge 30 dicembre 2020, n.178²⁰, che destina risorse per “interventi legislativi finalizzati al riconoscimento” e al supporto dell'attività assistenziale dei prestatori di cura informale.

Anche in tale occasione, tuttavia, il finanziamento per un inquadramento giuridico sistematico del prestatore di assistenza familiare non sembra assumere carattere prioritario per il legislatore. L'art. 1, comma 235, della legge 30 dicembre 2024, n.207²¹, modifica infatti la disposizione da ultimo citata, destinando nuovamente, in via prioritaria, le risorse di cui al bilancio al finanziamento di prestazioni prive di un impianto organico e strutturato.

L'analisi sistematica delle leggi di bilancio, nella parte in cui esse hanno interessato i caregiver familiari, induce a sostenere che le voci di spesa sono state costantemente distratte dall'attuazione di interventi legislativi finalizzati ad un organico riconoscimento e supporto di questa figura, con la produzione di due effetti diametralmente opposti.

Quella definizione di prestatore di assistenza informale di cui all'art. 1, comma 255, della Legge di Bilancio 2018, pur non nascendo con finalità di carattere generale, ha finito con l'essere impiegata dal legislatore anche in altre disposizioni (Ciavarella *et al.* 2024, 159), sopperendo in questo modo alla mancanza di una definizione comune e condivisa del ruolo di caregiver familiare. Non di rado, infatti, nelle fonti normative si rinviene una pluralità di definizioni di ‘prestatore di assistenza’, “ciascuna rilevante per fini diversi” (Bonardi 2023, 117).

Ciò comunque non significa che siano mancati tentativi di inquadramento normativo di questa figura nell'ordinamento giuridico interno. I progetti di legge e i disegni di legge sul ruolo del caregiver familiare sono stati numerosi²² e, pur non avendo nessuno di essi mai superato la fase di esame in Commissione (Torretta 2024, 209), appare potersi

16 In termini analoghi, Marchetti (2022, 530-531) osserva che l'ordinamento giuridico inglese riconosce in capo al caregiver familiare un vero e proprio “diritto soggettivo autonomo” (ed indipendente rispetto a quello del familiare assistito), efficacemente qualificando con l'aggettivo ‘singolare’ l'esperienza giuridica inglese sul caregiving familiare. Il riferimento va, in particolare, al *Carers Recognition and Service Act* del 1995 e al *Carers and Disabled Children Act* del 2000.

17 Decreto-Legge 12 luglio 2018 n.86, *Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, nonché in materia di famiglia e disabilità*.

18 Nel dettaglio, Borelli (2020, 23) sostiene che: “La spesa pubblica per il welfare è destinata in larga misura ad erogazioni economiche dirette piuttosto che al sostegno dei servizi locali territoriali”.

19 Legge 30 dicembre 2018 n.145, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*.

20 Legge 30 dicembre 2020 n.178, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*.

21 Legge 30 dicembre 2024 n.207, *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027*.

22 Si ricordano, in particolare: Senato della Repubblica, Disegno di legge n.853, comunicato alla Presidenza il 10 ottobre 2018, *Norme in materia di caregiver familiare*; Senato della Repubblica, Disegno di legge n.555, presentato il 3 luglio 2018, *Disposizioni per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare*; Camera dei deputati, Proposta di legge n.1461, presentata il 5 ottobre 2023, *Disposizioni per il riconoscimento e il sostegno dell'attività di cura e assistenza svolta dal caregiver familiare*; Senato della Repubblica, Disegno di legge n.890, comunicato alla Presidenza il 24 ottobre 2018, *Disposizioni in materia di caregiver familiare*; nonché Senato della Repubblica, Disegno di legge n.24, presentato il 13 ottobre 2022, *Disposizioni per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare*, il cui esame in commissione non è ancora iniziato.

evidenziare che è emerso quantomeno il tentativo di voler definire in maniera organica la figura del caregiver familiare, mediante formulazioni che dovrebbero, almeno parzialmente, sostituire quella di cui all'art. 1, comma 255, della Legge di Bilancio 2018, con l'effetto anche di ampliare le condizioni soggettive necessarie ai fini del riconoscimento dello status di caregiver²³.

Al momento, il discorso sulla questione definitoria non può essere ulteriormente sviluppato, rendendosi necessario attendere la presentazione del disegno di legge da parte del Tavolo tecnico per l'analisi e la definizione degli elementi utili a una legge statale sui caregiver familiari, insediatosi il 17 gennaio 2024²⁴.

3. Lo stato dell'arte sul caregiver familiare

Il problema definitorio si riflette sul riconoscimento del ruolo del caregiver familiare e sulla previsione di un'adeguata tutela a supporto delle attività assistenziali da questi prestate.

A conferma di ciò, nella legislazione nazionale, le disposizioni che si riferiscono al prestatore di assistenza informale sono disseminate in una pluralità di fonti normative, ciascuna delle quali avente una differente *ratio*, mai comunque espressamente orientata a superare la "vulnerabilità c.d. derivata" dei caregiver familiari (Biancardi 2024, 121)²⁵.

Non resta allora che tratteggiare i contenuti delle disposizioni che si riferiscono ai familiari che prestano assistenza ai propri cari.

La letteratura sul punto è ampia, ma una sommaria analisi sullo stato dell'arte appare imprescindibile per capire cosa manca affinché il familiare che ha responsabilità di cura possa essere riconosciuto e tutelato adeguatamente nell'ordinamento giuridico interno.

Il caregiver familiare c.d. 'puro', ossia colui che svolge in via esclusiva attività assistenziale

In letteratura si suole distinguere tra caregiver familiari 'puri' e 'ibridi' (D'Onghia 2023a, 80-

81), rientrando nella prima categoria coloro che esercitano attività di assistenza informale in via esclusiva; nella seconda, quelli che svolgono, in aggiunta, anche un'attività lavorativa retribuita.

Tale classificazione è utile per conferire una sistematicità alla ricostruzione della normativa nazionale attualmente vigente, fermo restando che i caregiver familiari potrebbero essere anche lavoratori autonomi, studenti o anziani, per i quali l'ordinamento interno non sembra ancora apprestare alcuna forma di protezione.

Prendendo in prestito la classificazione dottrinale sopra menzionata, con riferimento ai caregiver familiari c.d. 'puri', il quadro normativo può essere descritto ragionando sulle fonti normative che restituiscono una tutela assicurativa ai lavoratori domestici e a coloro che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari.

Da un lato, la legge 3 dicembre 1999 n.493 istituisce un'assicurazione obbligatoria per tutelare il lavoro svolto in ambito domestico²⁶. La legge richiamata persegue l'obiettivo di apprestare una protezione "anche [al] lavoro effettuato all'interno della famiglia, per il suo valore sociale e anche economico", le cui caratteristiche lo rendono idoneo ad essere ricompreso "nella tutela che l'art. 35 della Costituzione assicura al lavoro «in tutte le sue forme»"²⁷.

Questa assicurazione potrebbe estendersi ai caregiver familiari c.d. 'puri' solamente se ed in quanto l'attività assistenziale è da questi svolta all'interno delle mura domestiche²⁸, restando pertanto esclusi da qualsiasi forma di protezione tutti coloro che svolgono attività finalizzate alla cura della persona, a titolo gratuito e senza vincolo di subordinazione, in un posto diverso dalla propria dimora, sicché è proprio con riferimento a quest'ultimo ambito che sarebbe auspicabile un intervento legislativo, che potrebbe ispirarsi alle good practice di Stati come la Francia e la Spagna, le cui leggi prevedono un sussidio economico per il caregiver familiare (Cnel 2024, 12-13).

23 Si veda la proposta di legge n.1426, presentata il 25 settembre 2023, la quale include nella definizione di caregiver familiare anche coloro che, pur legati da un vincolo di familiarità con il malato, l'infermo, la persona disabile e/o non autosufficiente, non convivono con il care receiver e le persone con cui il prestatore di assistenza informale ha una comprovata relazione affettiva o amicale stabile.

24 Ministro per le Disabilità - Ministro del Lavoro e delle politiche sociali, Decreto di istituzione del Tavolo tecnico per l'analisi e la definizione di elementi utili per una legge statale sui caregiver familiari, 17 gennaio 2024.

25 Sul punto, Biancardi (2024, 121) sostiene che la condizione dei caregiver familiari può definirsi di "vulnerabilità c.d. derivata, in quanto prestare la cura limita le loro possibilità di vita, e spesso li mette a loro volta in condizione di *dipendere* dalle varie forme di sostegno pubblico e privato alla loro attività".

26 Cfr. art. 7, comma 1, L. n.493/1999, *Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici*, che recita: "è istituita l'assicurazione obbligatoria per la tutela dal rischio infortunistico per invalidità permanente derivante dal lavoro svolto in ambito domestico".

27 Corte cost. 19 gennaio 1995, n.28, punto 4 (paragrafo 7), che è citato anche da D'Onghia (2023b, 138) per evidenziare l'importanza del lavoro svolto all'interno della famiglia.

28 Per un approfondimento, si rimanda a Pistore (2020a, 212-213).

Dall'altro lato, il decreto legislativo 16 settembre 1996, n.565²⁹ istituisce il c.d. Fondo Casalinghe, al quale “possono altresì iscriversi, su base volontaria, i soggetti che svolgono, senza vincolo di subordinazione, lavori non retribuiti in relazione a responsabilità familiari e che non prestano attività lavorativa autonoma o alle dipendenze di terzi e non sono titolari di pensione diretta”³⁰.

Tuttavia, come è già stato evidenziato da autorevole dottrina, l'adesione al Fondo è su base volontaria (D'Onghia 2023b, 140) e, di fatto, riservata a pochi: essendo infatti la contribuzione interamente a carico del caregiver familiare (Pistore 2020b), le possibilità di iscrizione risultano fortemente limitate per chi non dispone di adeguate risorse economiche, nonostante le politiche assistenziali dovrebbero prioritariamente tutelare i soggetti più deboli.

Il caregiver familiare c.d. 'ibrido', ossia colui che svolge anche un'attività lavorativa retribuita

Più articolato è il discorso sul quadro normativo relativo ai caregiver che, oltre a prestare assistenza a un familiare, svolgono un'attività lavorativa retribuita.

Per questi soggetti, il legislatore è tradizionalmente intervenuto introducendo misure di c.d. conciliazione vita-lavoro, volte ora a ridurre i pregiudizi alla carriera professionale (Capponi 2022, 101-102), soprattutto nella prospettiva di rimuovere asimmetrie di genere (*ibidem*)³¹, dato che le responsabilità familiari ricadono prevalentemente sulle donne (Marinello 2022)³², ora a garantire la vicinanza del caregiver al familiare bisognoso di cura e assistenza³³.

Entrambe le *ratio* trovano fondamento nella Costituzione.

L'esigenza di scongiurare il pericolo che la dedizione alla cura di un familiare possa ostacolare il diritto al lavoro e la carriera professionale del caregiver si radica nell'art. 3 Cost. e nel principio di non discriminazione, che assegna alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di *tutti* i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Assicurare la vicinanza del caregiver al familiare assistito trova invece il suo principale referente nell'art. 2 Cost., che riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo nelle formazioni sociali, prima fra tutte la famiglia, ove si sviluppa la personalità dell'individuo.

Il legislatore nazionale persegue l'obiettivo di garantire un equilibrio tra attività professionale e vita privata attraverso misure previste in una pluralità di fonti normative, “tra loro differenti per *ratio*, obiettivi e tecniche di tutela” (Gabriele 2024, 1217).

Tale disorganicità normativa coinvolge, tra l'altro, anche la questione definitoria, perché, ai fini della concessione dei benefici, ogni fonte normativa adotta una propria definizione di prestatore di assistenza familiare (Bonardi 2023, 117), di volta in volta espandendo o restringendo la platea dei possibili beneficiari.

Venendo quindi alle misure di conciliazione, l'art. 33 comma 3, della legge n.104/1992³⁴ riconosce in capo al coniuge, alla parte dell'unione civile, al convivente di fatto, al parente o affine entro il secondo grado, il diritto potestativo (Riccobono 2023)³⁵ “di fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa, anche in maniera non continuativa, per assistere una persona con disabilità in situazione di gravità,

29 Decreto Legislativo 16 settembre 1996 n.565, *Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 33, della legge 8 agosto 1995, n.335, in materia di riordino della disciplina della gestione “Mutualità pensioni” di cui alla legge 5 marzo 1963, n.389.*

30 Art. 1, comma 2, del D.Lgs. n.565/1996, *Attuazione della delega conferita dall'art. 2, comma 33, della legge 8 agosto 1995, n.335, in materia di riordino della disciplina della gestione “Mutualità pensioni” di cui alla legge 5 marzo 1963, n.389.*

31 Filì (2023, 436) ricorda che l'idea della conciliazione come strumento per favorire la condivisione delle responsabilità familiari e, quindi, raggiungere la parità di genere, sia in ambito lavorativo che familiare è stata promossa anche dall'Unione europea, da ultimo con la Direttiva 2019/1158/UE, attuata nell'ordinamento giuridico interno con il D.Lgs. n.105/2022.

32 In particolare, Marinello (2022, 589) sostiene che “tra le principali ragioni che tendono a scoraggiare l'ingresso delle donne nel mondo del lavoro, o ne disincentivano la permanenza stabile, giocano infatti un ruolo importante le maggiori responsabilità familiari e i compiti di cura di cui è generalmente gravato l'universo femminile”.

33 Su questo aspetto, Naldini e Saraceno (2014, 181) evidenziano che l'intervento della solidarietà pubblica, soprattutto nei casi di non autosufficienza, è spesso residuale.

34 Legge 5 febbraio 1992 n.104, *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*. Si precisa che questo permesso è cumulabile con quello di cui all'art. 4, comma 1, della L. n.53/2000 (Di Cristofaro e Torregiani 2021, 125).

35 In particolare, Riccobono (2023, 292) sostiene che il diritto ai permessi ha carattere potestativo, in quanto “in presenza dei presupposti di legge, il datore di lavoro non può opporsi alla loro concessione, non essendogli attribuito alcun margine di valutazione sulla richiesta di astensione dal lavoro, né sulla compatibilità dell'assenza del dipendente con l'organizzazione produttiva”.

che non sia ricoverata a tempo pieno". La fruibilità di tale diritto si estende, in caso di mancanza o decesso dei familiari sopra indicati o qualora gli stessi siano affetti da patologie invalidanti o abbiano compiuto i 65 anni di età, a parenti o affini entro il terzo grado.

Il legislatore fissa con chiarezza e precisazione le condizioni oggettive e soggettive all'accertamento delle quali è subordinata la concessione di questa misura: con riferimento al profilo soggettivo, infatti, sono descritti i gradi di familiarità che consentono di chiedere e beneficiare dei tre giorni di permesso mensile retribuito coperto da contribuzione figurativa; con riguardo all'elemento oggettivo, il legislatore precisa che la concessione di tale misura è subordinata alla situazione di gravità della disabilità del familiare e all'assenza di ricoveri in struttura (Di Cristofaro e Torregiani 2021, 135).

La disposizione richiamata è stata oggetto di numerosi interventi legislativi³⁶, per mezzo dei quali sono state progressivamente estese le condizioni soggettive al cui accertamento consegue il riconoscimento, in favore del familiare richiedente, dei tre giorni di permesso mensile retribuito, tanto che, nel 2023, sono stati oltre 534.000 i beneficiari di tale misura (Cnel 2024, 24).

Queste novelle legislative sono il risultato dei mutamenti che hanno interessato la famiglia e la sua originaria composizione (Casillo 2023, 571) (si veda *supra*, *Introduzione*), con l'effetto di estendere le maglie di quella solidarietà familiare e intergenerazionale che trova un proprio referente costituzionale, come si è visto, anzitutto nell'art. 2 Cost.

Non a caso, infatti, le modifiche introdotte perseguono quale finalità prioritaria quella di assicurare assistenza continuativa al familiare disabile in situazione di gravità, che è proprio la *ratio* che inverte l'intero testo della legge n.104/1992³⁷.

Alla medesima categoria di lavoratori a cui è riconosciuta la fruibilità dei tre giorni di permesso mensile retribuito, si estende il "diritto di scegliere, ove possibile", ai sensi dell'art. 33, comma 5, della legge n.104/1992, "la sede di lavoro più vicina al

domicilio della persona da assistere", con espresso divieto di trasferire il dipendente, pubblico o privato, ad altra sede senza il suo consenso.

Sin dall'entrata in vigore della legge 104, infatti, si è ritenuto che ridurre la distanza tra la sede lavorativa del caregiver e il domicilio del familiare da assistere avrebbe contribuito a contrarre i tempi di spostamento (Delfino 2022, 180), garantendo un'assistenza continuativa al familiare con disabilità in situazione di gravità.

Si noti tuttavia che l'impiego dell'inciso 'ove possibile' fa sì che il trasferimento ad una sede di lavoro più vicina al domicilio della persona da assistere sia per il lavoratore una mera possibilità, che deve essere bilanciata con le esigenze economiche, organizzative, produttive e tecniche del datore di lavoro³⁸.

La concessione del beneficio in esame, pertanto, si traduce in una sorta di soluzione di compromesso (Casillo 2023, 574), fondata sul bilanciamento tra l'interesse del datore di lavoro e quello del familiare da assistere, con l'obiettivo di garantire a quest'ultimo un'assistenza continuativa.

Altra fonte normativa che dedica alcune delle sue disposizioni ai lavoratori che prestano assistenza ad un familiare è la legge 8 marzo 2000, n.53³⁹, il cui art. 4 comma 2 riconosce ai dipendenti, pubblici o privati, la possibilità di richiedere un periodo di congedo, continuativo o frazionato, non superiore a due anni, "per gravi e documentati motivi familiari", tra i quali rientrano anche ipotesi di malattia, infermità e/o disabilità, non necessariamente con connotazione di gravità (Di Cristofaro e Torregiani 2021, 127), di persone care, da cui potrebbero derivare responsabilità assistenziali da parte del lavoratore.

Tuttavia, in questa ipotesi, si è in presenza di un vuoto di tutela nella parte in cui il lavoratore subordinato, pubblico o privato, che richiede ed ottiene la fruibilità del congedo, non ha diritto alla retribuzione. Inoltre, tale periodo non è computato nell'anzianità di servizio né a fini previdenziali (Murena 2023, 507).

36 Il D.L. n.324/1993 ha precisato che i tre giorni di permesso mensile di cui al comma 3 devono intendersi retribuiti; la L. n.183/2010 ha esteso la platea dei possibili richiedenti i tre giorni di permesso; la Corte costituzionale, con sent. n.213/2016, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione nella parte in cui essa esclude dai richiedenti (*rectius* dai possibili beneficiari dei permessi) il convivente. Parlano della progressiva estensione dei beneficiari anche Di Cristofaro e Torregiani (2021, 133-134).

37 Proprio la finalità assistenziale che la L. n.104/1992 persegue è stata a più riprese ribadita anche dai giudici di legittimità. Si veda tra le più recenti pronunce, Cass. Civ., Sez. Lav., 11 ottobre 2024, n.26514 (punto 9), laddove, tra l'altro, si è precisato che la *ratio* assistenziale si estende oltre "la mera assistenza personale al soggetto disabile presso la sua abitazione", ricomprendendo pertanto *anche* tutte le attività che sono a questi *funzionali*, in quanto non in grado di compierle in maniera autonoma (es., fare la spesa). Si veda anche Corte d'Appello di Sassari, Sez. Lav., 11 gennaio 2023, n.8.

38 Cass. Civ., Sez. Lav., 2 gennaio 2024, n.47.

39 Legge 8 marzo 2000 n.53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*.

È seguita invece una progressiva estensione della tutela del caregiver-lavoratore subordinato con la previsione del congedo straordinario di cui all'art. 42 comma 5 del decreto legislativo n.151/2001⁴⁰ che, a differenza di quello disciplinato all'art. 4 comma 2 della legge n.53/2000, introduce una tutela previdenzial-pensionistica per il dipendente.

Nel dettaglio, la fruibilità del congedo si estende anche ai familiari di persona con disabilità in situazione di gravità con essa convivente (anche temporaneamente) (Murena 2023, 510-511) e il lavoratore, pubblico o privato, che presta assistenza ha diritto a un'indennità il cui ammontare è pari all'ultima retribuzione⁴¹. Inoltre, il periodo di congedo è coperto da contribuzione figurativa.

Sull'estensione applicativa di questa misura ha rivestito un ruolo fondamentale la Corte costituzionale, che ha costantemente motivato l'ampliamento dei relativi beneficiari sottolineando l'esigenza di garantire un'assistenza familiare alla persona con disabilità, per assicurarne *continuità* nelle cure e per promuoverne la piena integrazione nel tessuto sociale, in nome di quella solidarietà familiare che inverte le politiche familiste nell'ordinamento giuridico italiano⁴². L'estensione delle condizioni soggettive di fruibilità del congedo ha così consentito di raggiungere, nel 2023, quasi 72.000 beneficiari (Cnel 2024, 24).

Più ispirate ad esigenze di flessibilità delle modalità di esecuzione dell'attività lavorativa sono invece le misure previste dall'art. 8, comma 4, del decreto legislativo n.81/2015⁴³ e dall'art. 18 comma 3-*bis* della legge n.81/2017⁴⁴.

La prima delle due disposizioni poc'anzi richiamate riconosce una priorità nella trasformazione del contratto di lavoro da tempo

pieno a tempo parziale al coniuge, parte di un'unione civile, convivente di fatto, figli o genitori del lavoratore o della lavoratrice che abbiano patologie oncologiche o gravi patologie degenerative ingravescenti, ovvero che assistono una persona convivente con totale e permanente inabilità lavorativa con connotazione di gravità, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n.104/1992.

Svolgere un lavoro a tempo parziale produce indubbiamente vantaggi in termini di conciliazione tra attività professionale e cura e assistenza di un familiare. Infatti, questa modalità di esecuzione dell'attività lavorativa appare molto vantaggiosa se si prende atto della scarsità, nel nostro Paese, di servizi assistenziali per gli anziani e l'infanzia (Inps 2022, 21)⁴⁵ che, in via complementare, contribuirebbero a ridurre il carico del lavoro di cura che attualmente grava sui familiari.

Analizzando la misura nella prospettiva di genere, sembra potersi rilevare che essa, pur essendo apparentemente neutra, genera possibili discriminazioni: le responsabilità assistenziali ricadono principalmente sulle donne (Tiraboschi 2019, 174), sicché saranno verosimilmente queste ultime a rinunciare alla carriera professionale e a pensioni dignitose (D'Onghia 2023a, 88).

L'art. 18, comma 3-*bis*, della legge n.81/2017 impone ai datori di lavoro, pubblici e privati, di riconoscere *priorità* alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate dai caregiver, così come definiti dall'art. 1, comma 255, della legge n.205/2017. Quindi, al lavoratore subordinato viene concessa una flessibilità nell'attività lavorativa, in punto di organizzazione, temporale e spaziale⁴⁶.

L'effettività di tale misura è di fatto subordinata ad una scelta del datore di lavoro (Dagnino 2023)⁴⁷,

40 Decreto legislativo 26 marzo 2001 n.151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità, a norma dell'articolo 15 della legge 8 marzo 2000, n.53*.

41 Fermi restando i limiti quantitativi stabiliti dall'art. 42, comma 5-*ter*, del D. Lgs. n.151/2001.

42 Corte cost. 13 luglio 2018 n.158, *considerato in diritto* 7.2, con commento di Murena (2023, 508-509).

43 Decreto legislativo 15 giugno 2015 n.81, *Disciplina organica dei contratti di lavoro e revisione della normativa in tema di mansioni, a norma dell'articolo 1, comma 7, della legge 10 dicembre 2014, n.183*.

44 Legge 22 maggio 2017 n.81, *Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*.

45 In particolare, l'Inps (2022, 21) descrive l'Italia come un "Paese caratterizzato da scarsi servizi all'infanzia e agli anziani e da norme sociali che non ripartiscono equamente il lavoro domestico e di cura all'interno delle famiglie" e dove "le donne si trovano a dover gestire un equilibrio complesso in cui si intersecano impegni familiari e professionali". Filì (2023, 438-440) offre un commento al XXI Rapporto annuale dell'Inps, evidenziando come la scarsità di servizi assistenziali per gli anziani e l'infanzia impatta, in generale, sul "disequilibrio di genere nel lavoro e nella famiglia".

46 Si veda, in particolare, l'art. 18, comma 1, della L. n.81/2017 che recita: "Le disposizioni del presente capo, allo scopo di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, promuovono il lavoro agile quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa [...]".

47 Si riportano, al riguardo, le parole di Dagnino (2023, 608), che fa notare come "il diritto di priorità non soltanto subentra a processo decisionale in corso, ma la sua efficacia è meramente eventuale dal momento che la sua operatività presuppone che il datore di lavoro abbia una politica di apertura rispetto alle modalità di lavoro flessibili".

rilevando le esigenze dei richiedenti-caregiver solamente nel momento in cui il datore di lavoro, pubblico o privato, abbia deciso di introdurre, in generale, la possibilità di eseguire le prestazioni lavorative in modalità agile.

Da ultimo, si segnala l'esonero dal lavoro notturno. Tra le norme che escludono l'obbligo di prestazione del lavoro notturno per i lavoratori che abbiano a carico un soggetto con disabilità ai sensi della legge n.104/1992, si segnalano l'art. 5, comma 2, lett. c), della legge n.903/1977⁴⁸, l'art. 53, comma 3, del decreto legislativo n.151/2001 e l'art. 11, comma 2, lett. c), del decreto legislativo n.66/2003⁴⁹. I testi di ciascuna delle richiamate disposizioni mettono in evidenza un dato che rappresenta un *unicum* nell'ambito della legislazione nazionale vigente riferibile al caregiver familiare: il godimento di tale misura non è assoggettato all'accertamento della situazione di gravità della disabilità del familiare assistito⁵⁰.

Conclusioni

Dall'analisi condotta si possono trarre alcune conclusioni preliminari, che non intendono esaurire il discorso intorno a un tema tanto complesso, quanto piuttosto offrire il punto di partenza per quel cambio di paradigma evocato in apertura: un'inversione di prospettiva che riconosca il caregiver familiare come portatore di autonomi e specifici bisogni, in quanto persona prima ancora che prestatore di cura e assistenza (Orrù 2021, 83).

Il contributo si propone come base per futuri sviluppi – teorici ed empirici sul campo – per definire politiche pubbliche e sociali ritagliate sugli specifici bisogni dei caregiver familiari.

Le misure di conciliazione vita-lavoro analizzate assumono quale *ratio* la tutela del familiare con disabilità e/o non autosufficiente (*ivi*, 86). Individuare il destinatario ultimo di queste politiche nel care receiver e non anche nel caregiver induce a sostenere che gli specifici bisogni di quest'ultimo restano oggi insoddisfatti.

La mancanza di una tutela assicurativa, unitamente all'assenza di un'indennità mensile per le attività di cura, conferma l'attuale lacuna normativa.

Le conseguenze più allarmanti si manifestano nel medio-lungo periodo: l'assenza di strutturate tutele, assistenziali, previdenziali e pensionistiche (D'Onghia 2023a, 86), può incidere negativamente su salute, condizioni economico-patrimoniali e aspettative lavorative e personali del caregiver familiare.

Tali considerazioni evidenziano l'urgenza di definire una politica assistenziale complementare e/o alternativa a quella familiare, capace di riconoscere e valorizzare il ruolo dei caregiver, mettendo al primo posto il loro benessere psico-fisico e la loro stabilità economica.

Per garantire una tutela organica ed olistica del caregiver familiare è necessario dunque superare l'ossimorica contraddizione tra la sua vulnerabilità multidimensionale e il contributo che egli offre alla sostenibilità del welfare (Torretta 2024, 204). In tale prospettiva, un'allocazione più efficiente delle risorse, capitali e umane, appare non più rinviabile per garantire al caregiver familiare il pieno godimento dei diritti fondamentali alla salute, all'assistenza e alla previdenza, di cui egli è titolare anzitutto in quanto persona.

Bibliografia

- Biancardi G. (2024), Prestazioni di cura e restituzioni (prima parte), *Juscivile*, n.1, pp.119-145
- Bin R. (2024), *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli
- Bin R. (2018), *Critica della teoria dei diritti*, Milano, Franco Angeli
- Bonardi O. (2023), Il diritto di assistere: L'implementazione nazionale delle previsioni a favore dei caregivers della direttiva 2019/1158 in materia di conciliazione, in Alessi C., Bonardi O., D'Onghia M., Militello M. G., Saraceni P., Venturi M. L. (a cura di), *Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE*, Quaderni della rivista Diritti Lavori Mercati n.14 pp.103-126, Napoli, Editoriale Scientifica Italiana

48 Legge 9 dicembre 1977 n.903, *Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*.

49 Decreto legislativo 8 aprile 2003, n.66, *Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro*.

50 Conferma ciò, *ex multis*, Cass. Civ., Sez. Lav., 10 maggio 2023, n.12649. In particolare, si vedano i punti 2.3 e 2.4: "l'essere "a carico" nulla di dirimente lascia inferire sul grado di invalidità di cui debba essere affetta la persona con disabilità, più o meno grave, ma indica una relazione di assistenza che deve evidentemente sussistere tra lavoratore e disabile".

- Borelli S. (2020), *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Napoli, Juvene Editore
- Caporrino V. (2020), Caregivers: discriminazioni e tutele. Suggestioni comparatistiche, *Dirittifondamentali.it*, n.1, pp.1130-1155
- Capponi F. (2022), Le dinamiche attuali del mercato del lavoro di cura in Italia tra cooperative e tipologie contrattuali atipiche, in Casano L. (a cura di), *Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali*, Modena, ADAPT University Press, pp.97-116
- Cascione M.C. (2022), *Il lato grigio del diritto. Invecchiamento della popolazione e tutela degli anziani in prospettiva comparatistica*, Torino, Giappichelli
- Casillo R. (2023), Permessi e agevolazioni per i lavoratori caregivers familiari (art. 3, co. 1, lett. B, d.lgs. n. 105/2022), in Garofalo D., Tiraboschi M., Filì V., Trojsi A. (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n.104 e n.105 del 2022*, Quaderno n.96, Modena, ADAPT University Press, pp.568-676
- Ciavarella R., Dalla Sega M., Leonardi M.A., Nardelli F.A., Roccisano S., Tonelli R. (2024), Le tutele dei prestatori di assistenza familiare (i c.d. Caregivers), in Canavesi G., Ales E. (a cura di), *Sicurezza sociale e famiglia. Seminari Previdenziali Maceratesi – 2023*, Napoli, Editoriale Scientifica Italiana, pp.143-182
- Cnel (2024), *Il valore sociale del caregiver. Percorso di quantificazione e individuazione del profilo emergente delle persone che si prendono cura di familiari. Una prima ricognizione*, Roma, Cnel
- Dagnino E. (2023), Priorità per l'accesso al lavoro agile e ad altre forme di lavoro flessibile, in Garofalo D., Tiraboschi M., Filì V., Trojsi A. (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Quaderno n.96, Modena, ADAPT University Press, pp.602-611
- Delfino M. (2022), Cura dei soggetti fragili e rapporti di lavoro subordinato tra vecchi problemi e nuovi equilibri, in Guastaferrò B., Tebano L. (a cura di), *Cura, lavoro, diritti. L'Unione europea e le sfide della contemporaneità*, Quaderno della Rivista Diritti, Lavori, Mercati n.12, Napoli, Editoriale Scientifica Italiana, pp.173-188
- Di Cristofaro G., Torregiani A. (2021), Le agevolazioni lavorative per i caregiver, in Pesaresi F. (a cura di), *Gli approfondimenti di NNA. Il manuale dei caregiver familiari. Aiutare chi aiuta*, Rimini, Maggioli, pp.109-162
- D'Onghia M. (2023a), Lavoro "informale" di cura e protezione sociale, in Canavesi G., Ales E. (a cura di), *Sicurezza sociale e famiglia. Seminari Previdenziali Maceratesi – 2023*, Napoli, Editoriale Scientifica Italiana, pp.73-102
- D'Onghia M. (2023b), L'incidenza delle misure di conciliazione sul sistema di protezione sociale, in Alessi C., Bonardi O., Calafà L., D'Onghia M., Militello M.G., Saracini P., Vallauri M.L., *Diritto di conciliazione. Prospettive e limiti della trasposizione della direttiva 2019/1158/UE*, Quaderno n.14, pp.127-146
- D'Onghia M. (2019), Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano, *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, n.2, pp.349-388
- Filì V. (2023), L'impatto del decreto n. 105/2022 sul contesto. Ottimismo della volontà, pessimismo dell'intelligenza e pragmatismo visionario, in Garofalo D., Tiraboschi M., Filì V., Trojsi A. (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Quaderno n.96, Modena, ADAPT University Press, pp.435-451
- Gabriele A. (2024), Organizzazione flessibile dei tempi di lavoro e diritto alla cura familiare: una proposta di lettura unitaria dei recenti interventi legislativi, *Argomenti di Diritto del Lavoro*, n.6, pp.1215-1242
- Giuffrè F. (2002), *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, Giuffrè
- Irti C. (2023), *La persona anziana tra famiglia e società. Problematiche di diritto civile*, Pisa, Pacini Giuridica
- Inps (2022), *XXI Rapporto Annuale*, Roma, Inps
- Ligabue L. (2024), I caregiver familiari, in Gori C. (a cura di), *Patto per un nuovo welfare sulla non autosufficienza. Alla ricerca del futuro. La riforma dell'assistenza agli anziani non autosufficienti*, Rimini, Maggioli, pp.91-100
- Marchetti G. (2022), La tutela "multilivello" dei diritti dei caregiver familiari anche nella prospettiva di rimuovere le asimmetrie di genere, *Federalismi.it*, n.4, pp.526-545
- Marinello A. (2022), Equità di genere e imposizione personale. Riflessioni sistematiche, questioni aperte e prospettive, *Rivista Trimestrale di Diritto Tributario*, n.3, pp.561-594

- Murena C. (2023), Il congedo straordinario per i cc.dd. caregiver di portatori di handicap gravi (art. 42, comma 5, del D.Lgs. n. 151/2001), in Garofalo D., Tiraboschi M., Fili V., Trojsi A. (a cura di), *Trasparenza e attività di cura nei contratti di lavoro. Commentario ai decreti legislativi n. 104 e n. 105 del 2022*, Quaderno n.96, Modena, ADAPT University Press, pp.503-516
- Naldini M., Saraceno C. (2014), *Conciliare famiglia e lavoro. Vecchi e nuovi patti tra sessi e generazioni*, Bologna, il Mulino
- Napolitano G.M. (2020), L'assistenza sociale da materia a politica multilevel, *Italian Papers on Federalism*, n.2, pp.1-34
- Orrù S. (2021), La cura e l'assistenza all'anziano non autosufficiente da parte del caregiver familiare fra diritti fondamentali ed effettività di tutela, in Corrias P., Piras E. (a cura di), *I soggetti vulnerabili nell'economia, nel diritto e nelle istituzioni*, Napoli, Editoriale Scientifica Italiana, pp.73-94
- Pesaresi F. (2021), I caregiver in Europa. In Pesaresi F. (a cura di), *Gli approfondimenti di NNA. Il manuale dei caregiver familiari. Aiutare chi aiuta*, Rimini, Maggioli, pp.49-74
- Pistore G. (2020a), Alla ricerca di un inquadramento giuridico per il caregiver familiare, in Del Punta R., Gottardi D., Nunin A., Tiraboschi M. (a cura di), *Salute e benessere dei lavoratori: profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, Modena, ADAPT University Press, pp.205-220
- Pistore G. (2020b), La scomparsa previsione sul caregiver familiare: un'occasione mancata, *Bollettino ADAPT*, n.3
- Riccobono A. (2023), I permessi ex L. n. 104/1992: tempi di assistenza e tempi di vita dei lavoratori caregiver, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, n.2, pp.290-296
- Scocco M., Crespi I. (2023), Famiglie e relazioni di cura tra generazioni in Italia: cambiamenti, opportunità e sfide dopo la pandemia, *Heteroglossia. Quaderni di Linguaggi e Interdisciplinarietà*, n.19, pp.99-119
- Scuffia G. (2024), Il caregiving familiare: un fenomeno (in)visibile, in Ingarra N.M., Mattucci N. (a cura di), *Dalla comunità all'individuo. Morte, mortalità e fine vita*, Roma, @racne, pp.99-124
- Tagliabue I. (2022), European Care Strategy for Caregivers and Care Receivers: dalla Commissione Europea una strategia per la gestione della non autosufficienza e dell'assistenza in Europa, *Bollettino ADAPT*, n.31
- Tiraboschi M. (2021), I caregiver: un ruolo importante, complesso, gravoso, in Pesaresi F. (a cura di), *Gli approfondimenti di NNA. Il manuale dei caregiver familiari. Aiutare chi aiuta*, Rimini, Maggioli, pp.11-26
- Tiraboschi M. (2019), *Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, Modena, ADAPT University Press
- Torretta P. (2024), Costituzione, non autosufficienza e nuove vulnerabilità: il caso dei caregiver familiari, *Federalismi.it*, n.5, pp.202-219

Gloria Scuffia

g.scuffia@unimc.it

Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Macerata. Tra le pubblicazioni recenti si segnala: Il caregiving familiare: un fenomeno (in)visibile, in Ingarra N.M., Mattucci N. (a cura di), *Dalla comunità all'individuo. Morte, mortalità e fine vita*, @racne (2024).