

Prepensionamento genitori con figli disabili garvi

Lavori della commissione parlamentare XI Commissione "Lavoro"

luglio 2008 n. 21/0

Norme in favore dei lavoratori che assistono familiari gravemente disabili

AA.C. 82, 322, 331, 380, 527, 870 Elementi per l'istruttoria legislativa

<i>Numero del progetto di legge.</i>	82	322	331	380	527	870
<i>Titolo</i>	Benefici previdenziali in favore di coloro che assistono portatori di <i>handicap</i>	Norme in materia previdenziale in favore dei lavoratori che assistono familiari gravemente disabili	Norme in materia previdenziale in favore dei lavoratori che assistono familiari gravemente disabili	Norme in favore di lavoratori con familiari gravemente disabili	Modifiche all'art. 42 del T.U. di cui al D.Lgs. n. 151/2001, concernente il collocamento anticipato in quiescenza delle lavoratrici e dei lavoratori con figli affetti da <i>handicap</i> grave	Norme in materia previdenziale in favore di lavoratori e lavoratrici aventi a carico familiari gravemente disabili
<i>Settore d'intervento</i>	Previdenza Lavoro	Previdenza	Previdenza	Previdenza Lavoro	Previdenza	Previdenza
<i>Iter al Senato</i>	No	No	No	No	No	No
<i>Numero di articoli:</i>	5	5	4	6	1	1
<i>Date:</i>						
<i>presentazione alla Camera</i>	29 aprile 2008	29 aprile 2008	29 aprile 2008	29 aprile 2008	29 aprile 2008	8 maggio 2008
<i>annuncio</i>	29 aprile 2008	29 aprile 2008	29 aprile 2008	29 aprile 2008	29 aprile 2008	13 maggio 2008
<i>assegnazione</i>	10 giugno 2008	22 maggio 2008	17 giugno 2008	27 maggio 2008	22 maggio 2008	27 maggio 2008
<i>Commissione competente</i>	XI (Lavoro)	XI (Lavoro)	XI (Lavoro)	XI (Lavoro)	XI (Lavoro)	XI (Lavoro)
<i>Sede</i>	Referente	Referente	Referente	Referente	Referente	Referente
<i>Pareri previsti</i>	I (Aff. costit.), V (Bilancio); XII (Aff. sociali); Questioni regionali	I (Aff. costit.), V (Bilancio); XII (Aff. sociali)	I (Aff. costit.), V (Bilancio); XII (Aff. sociali)	I (Aff. costit.), V (Bilancio); XII (Aff. sociali)	I (Aff. costit.), V (Bilancio); XII (Aff. sociali)	I (Aff. costit.), V (Bilancio); XII (Aff. sociali)

Contenuto

Le abbinare proposte di legge in esame recano disposizioni in materia di pensionamento anticipato e di altri benefici per coloro che assistono familiari gravemente disabili, aventi una invalidità del 100%, con necessità di assistenza continua poiché non in grado di compiere gli atti quotidiani della vita. Solamente la pdl 82 (Stucchi) ha un ambito soggettivo di applicazione più ampio, riguardando tutti coloro che assistono disabili gravi con invalidità almeno pari al 70%.

In particolare, le analoghe pdl 322 (Barbieri ed altri) e 331 (Schirru) prevedono, all'articolo 1, a favore dei lavoratori che prestano cura e assistenza a familiari disabili gravi, il diritto di accedere anticipatamente, su richiesta, al pensionamento di anzianità, a prescindere dall'età anagrafica, a seguito del versamento di 25 anni di contributi previdenziali, di cui almeno 15 versati in costanza di assistenza al familiare convivente gravemente disabile.

Agli stessi lavoratori – di cui viene effettuata una puntuale definizione ed individuazione - viene inoltre riconosciuta, ai fini dell'importo del trattamento pensionistico, una contribuzione figurativa di 2 mesi per ogni anno di contribuzione (fino ad un massimo di 5 anni), purché versata in costanza di assistenza al familiare disabile grave. Si consideri che l'articolo 2 contiene una previsione specifica al riguardo per il genitore che assiste un figlio disabile grave, a cui viene riconosciuta una contribuzione figurativa di 1 anno ogni 5 di contribuzione, versata in costanza di assistenza al figlio disabile grave.

Viene precisato che può usufruire dei menzionati benefici pensionistici un solo familiare convivente per ciascuna persona gravemente disabile, purché all'interno del nucleo familiare non vi siano altri componenti maggiorenni che, seppur abili al lavoro, non svolgano alcuna attività lavorativa.

L'articolo 3 prevede, nei confronti di coloro che non hanno mai svolto attività lavorativa per potersi dedicare appieno alla cura di persone disabili gravi, la possibilità di contribuzione volontaria fino al raggiungimento di 25 anni di contributi. Analoga disposizione è prevista per i lavoratori che hanno dovuto lasciare la propria attività lavorativa per potersi dedicare alla cura di un familiare gravemente disabile, per i quali si riconosce altresì il diritto ad una contribuzione figurativa di 2 mesi per ogni anno di contribuzione versata in costanza di assistenza al familiare disabile grave, per un massimo di 5 anni.

L'articolo 4 della sola pdl 322 affida ad un decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, l'individuazione delle modalità per il riconoscimento e l'erogazione dei benefici di cui al provvedimento in esame.

Infine l'articolo 5 della pdl 322 e l'articolo 4 della pdl 331 recano la clausola di copertura finanziaria.

La pdl 380 (Volontè), all'articolo 1, provvede ad istituire un apposito Fondo per i lavoratori con familiari gravemente disabili destinato al finanziamento degli interventi previsti dal medesimo provvedimento, con una dotazione di 80 mln di euro per il 2009 e 70 mln di euro a decorrere dal 2010.

L'articolo 2 reca una puntuale definizione ed individuazione dei lavoratori che possono usufruire dei benefici previsti dal provvedimento.

L'articolo 3 dispone che a tali soggetti, nei limiti delle risorse del menzionato Fondo, può essere riconosciuto il diritto all'anticipazione del pensionamento di vecchiaia, purché siano state versati a favore del lavoratore almeno 15 anni di contributi previdenziali, di cui almeno 5 versati in costanza di assistenza al familiare convivente gravemente disabile. L'anticipazione del pensionamento non può comunque superare il periodo di 5 anni.

Ai medesimi soggetti, nel caso di applicazione, anche *pro quota*, del sistema retributivo di calcolo della pensione, può essere riconosciuto, per ogni anno di attività lavorativa svolta in costanza di assistenza al familiare convivente, un periodo di contribuzione figurativa non superiore a 3 mesi. Invece, nel caso di applicazione, anche *pro quota*, del sistema contributivo di calcolo della pensione, può essere riconosciuta, ai fini dell'importo del trattamento pensionistico finale, una maggiorazione della contribuzione versata nel periodo di assistenza al familiare convivente; tale maggiorazione non può comunque superare la misura di un quarto della contribuzione utile.

Viene precisato che i menzionati benefici pensionistici sono riconosciuti ad un solo lavoratore per ciascun familiare convivente gravemente disabile.

L'articolo 4 dispone che, in via alternativa rispetto ai benefici pensionistici di cui all'articolo 3, i medesimi lavoratori, sempre nei limiti delle risorse del menzionato Fondo, possono richiedere, al fine di prestare assistenza ai familiari disabili gravi, un periodo di congedo non superiore a 6 anni, frazionabili non più di 3 volte nel corso della vita lavorativa. Tale periodo di congedo vale ai fini dell'anzianità di servizio ed è coperto da contribuzione figurativa.

L'articolo 5 dispone che, per poter ottenere i benefici previsti dal provvedimento, i lavoratori in questione sono tenuti ad inviare apposita domanda al Ministero del lavoro, specificando la tipologia del beneficio richiesta. Con decreto del Ministro del lavoro è approvato il modulo della domanda e stabilite le relative modalità di trasmissione.

Inoltre, si affida ad un decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, la determinazione dei criteri e delle modalità di riconoscimento dei benefici previsti dal provvedimento, nei limiti delle risorse del citato Fondo, sulla base della consistenza numerica dei soggetti che potrebbero maturare i requisiti per fruire dei medesimi benefici.

Infine l'articolo 6 reca la clausola di copertura finanziaria.

La pdl 870 (Ciocchetti), che consta di un unico articolo, estende ai lavoratori che prestano assistenza a familiari gravemente disabili, al fine di permettere a tali lavoratori il pensionamento anticipato, i benefici previdenziali previsti per i lavoratori che svolgono attività usuranti, di cui al D.Lgs. 374/1993.

La pdl 527 (Osvaldo Napoli), pur vertendo sulla medesima materia delle pdl precedentemente esaminate, presenta un ambito soggettivo di applicazione più ristretto, riferendosi esclusivamente ai genitori lavoratori che assistono figli gravemente disabili.

La pdl prevede che tali lavoratori, a prescindere dall'età anagrafica, hanno diritto di usufruire del pensionamento anticipato al raggiungimento di 24 anni di contributi versati, beneficiando ai fini della misura del trattamento pensionistico di una contribuzione figurativa di un anno per ogni quattro di contribuzione effettiva purché versata in costanza di assistenza ai figli riconosciuti portatori di *handicap grave*.

Infine, la pdl 82 (Stucchi) prevede, all'articolo 1, il diritto, per i soggetti che assistono portatori di *handicap* con una percentuale di invalidità uguale o superiore al 70%, che fanno o meno parte del loro nucleo familiare, all'erogazione della pensione di anzianità, indipendentemente dall'età anagrafica, purché siano stati versati almeno 30 anni di contributi previdenziali. Viene precisato che, nel caso in cui il disabile faccia parte di un nucleo familiare composto da più soggetti, può fruire dei benefici previsti dal provvedimento un solo componente del medesimo nucleo.

L'articolo 2 prevede espressamente che può fruire dei benefici in questione anche il coniuge di un disabile e che, nel caso in cui entrambi i coniugi sono disabili, gli stessi benefici spettano a ciascuno di essi.

L'articolo 3 dispone inoltre che i menzionati soggetti possono fruire anche di un periodo di aspettativa retribuita, per un periodo compreso tra 3 e 8 anni. La domanda di aspettativa retribuita deve essere presentata alla competente azienda sanitaria locale.

L'articolo 4 stabilisce che i benefici previsti dal provvedimento spettano a condizione che il reddito del nucleo familiare non sia superiore a 50 mila euro annui.

Infine, l'articolo 5 reca la clausola di copertura finanziaria.

Relazioni allegate

Alle pdl è allegata la relazione illustrativa.

Necessità dell'intervento con legge

L'intervento con legge si rende necessario poiché la concessione di specifici benefici pensionistici deroga alla vigente disciplina sulle pensioni regolata da fonti normative di rango primario.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le proposte di legge, attribuendo benefici previdenziali ai lavoratori che prestano assistenza e cura a familiari disabili, riguardano una materia riconducibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera o), della Costituzione ("previdenza sociale").

Anche le ulteriori disposizioni presenti in alcune delle proposte di legge, che concedono altri benefici, quali congedi e aspettative, rientrano nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, riguardando la materia "ordinamento civile" di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione.

Incidenza sull'ordinamento giuridico

Attribuzione di poteri normativi

La pdl 322, all'articolo 4, affida ad un decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, l'individuazione delle modalità per il riconoscimento e l'erogazione dei benefici di cui alla medesima pdl.

La pdl 380, al comma 1 dell'articolo 5, dispone che con decreto del Ministro del lavoro, da emanare entro un mese dall'entrata in vigore del provvedimento, è approvato il modulo della domanda per il riconoscimento dei benefici previsti dal medesimo provvedimento stabilendone le modalità di trasmissione. Inoltre, al comma 2 dello stesso articolo si affida ad un decreto del Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro dell'economia, da emanare entro il 31 maggio 2009, la determinazione dei criteri e delle modalità di riconoscimento dei benefici previsti dal provvedimento, nei limiti delle risorse del Fondo istituito dall'articolo 1, sulla base della consistenza numerica dei soggetti che potrebbero maturare i requisiti per fruire dei medesimi benefici.

Coordinamento con la normativa vigente

La pdl 870 prevede l'equiparazione tra il lavoro di cura e di assistenza a favore di familiari portatori di *handicap* gravi, svolto da lavoratori e lavoratrici, alle attività usuranti disciplinate dal D.Lgs. 374/1993.

Sembra che la proposta di legge, al fine di permetterne il pensionamento anticipato, intenda attribuire ai lavoratori che svolgono un compito di assistenza e cura di familiari gravemente disabili, la possibilità di usufruire, indipendentemente dall'attività lavorativa retribuita svolta in concreto come professione abituale, dei benefici pensionistici previsti per i lavoratori che svolgono attività usuranti.

Si evidenzia tuttavia che, poiché i benefici pensionistici previsti dall'articolo 2 del D.Lgs. 374/1993 per le attività usuranti non sono ancora concretamente "a regime" in mancanza dei provvedimenti attuativi necessari per individuare le mansioni particolarmente usuranti e determinare le aliquote contributive per la copertura dei conseguenti oneri, il provvedimento in esame, effettuando un'equiparazione alle medesime attività usuranti e quindi alla relativa disciplina, potrebbe essere interpretato nel senso che anche i benefici da esso previsti in realtà diventeranno "effettivi" solamente allorché verranno emanati i su menzionati provvedimenti attuativi.

Impatto sui destinatari delle norme

Le proposte di legge prevedono, per i lavoratori che prestano assistenza e cura a familiari disabili, la possibilità di maturare anticipatamente il diritto al trattamento pensionistico o di fruire di altri benefici (quali congedi o aspettative).

Peraltro, indirettamente, il provvedimento potrebbe comportare benefici anche per la collettività, poiché sarebbero incentivate la cura e l'assistenza del soggetto disabile in ambito familiare piuttosto che presso istituti i cui costi potrebbero ricadere almeno in parte sulla finanza pubblica.

Formulazione del testo

Per quanto riguarda le pdl 322 e 331, all'articolo 1, comma 3, e all'articolo 2, comma 1, laddove si dispone che i previsti benefici non spettano allorché all'interno del nucleo familiare del disabile vi siano componenti maggiorenni che, seppur abili al lavoro, non svolgano alcuna attività lavorativa, sarebbe opportuno precisare se si intende far riferimento ai soli inoccupati in maniera volontaria o anche a coloro che siano disoccupati essendo iscritti nei relativi elenchi.

Con riferimento alla pdl 322, si osserva che all'articolo 4, nell'affidare ad un apposito decreto l'individuazione delle modalità per il riconoscimento e l'erogazione dei benefici di cui al provvedimento in esame, non si stabilisce un termine per l'emanazione di tale decreto.

Relativamente alla pdl 380 si osserva che, al comma 2 dell'articolo 3, la disposizione di cui al secondo periodo non appare correttamente formulata. Difatti, mentre nel primo periodo, relativo al caso di applicazione del sistema retributivo, si precisa che il periodo di contribuzione figurativa "può essere riconosciuto" nei limiti delle risorse del Fondo, nel secondo periodo, almeno sul piano letterale (viene utilizzata la locuzione "è riconosciuta" con riferimento all'attribuzione del beneficio senza peraltro prevedere che ciò avviene "nei limiti delle risorse del Fondo") sembrerebbe riconoscersi un effettivo diritto soggettivo alla maggiorazione della contribuzione a favore dei soggetti richiedenti nel caso in cui trovi applicazione il sistema contributivo. In realtà, un'interpretazione logico-sistematica del testo conduce può verosimilmente a ritenere che ciò sia da imputare, piuttosto che ad una precisa volontà di disporre in tal senso, ad una formulazione non corretta, per cui anche nel caso dell'applicazione del sistema contributivo (secondo periodo) devi ritenersi che il riconoscimento dei benefici sia solamente eventuale dipendendo dal numero di domande rispetto alla dotazione del Fondo.

Per quanto riguarda la pdl 870, si osserva quanto segue.

Il provvedimento, laddove attribuisce ai lavoratori che svolgono anche un compito di assistenza e cura di disabili gravi, la possibilità di usufruire, indipendentemente dall'attività

lavorativa retribuita svolta in concreto come professione abituale, dei benefici pensionistici previsti per i lavoratori che svolgono attività usuranti, sembrerebbe riguardare le stesse categorie di lavoratori interessati dalla disciplina delle attività usuranti di cui al D.Lgs. 374/1993, cioè sia i lavoratori dipendenti (pubblici e privati) sia i lavoratori autonomi iscritti all'INPS.

Si segnala inoltre che il provvedimento non individua specificamente il grado di parentela che deve legare il lavoratore al familiare assistito ai fini del riconoscimento del beneficio, potendo quindi prestarsi all'interpretazione secondo cui il riconoscimento di tale beneficio è legato esclusivamente alla tipologia di invalidità ed alla sussistenza della cura nell'ambito familiare, a prescindere dal grado di parentela.

Si osserva altresì che al comma 2 appare improprio, ai fini dell'equiparazione alle attività usuranti, aggiungere alla menzionata Tabella A la voce relativa all'attività di cura e di assistenza, dal momento che la Tabella A contiene l'elenco delle attività usuranti svolte dal lavoratore come professione abituale retribuita.

Per quanto riguarda la pdl 527, si osserva che la medesima, novellando l'art. 42 del D.Lgs. 151/2001, sembrerebbe attribuire gli indicati benefici pensionistici ai medesimi soggetti a cui è diretto tale articolo, cioè esclusivamente ai lavoratori dipendenti (nonché ai soci lavoratori di cooperative), come si desume dalla definizione di "lavoratrice" o "lavoratore" di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e) del D.Lgs. 151/2001. Sarebbe tuttavia opportuno, sul piano della redazione formale, precisare nel testo della pdl che ci si riferisce al genitore "lavoratore" o "lavoratrice".

Passando a considerare la pdl 82, si osserva quanto segue.

La previsione di cui all'articolo 2, ad eccezione del comma 3, appare pleonastica, in quanto il coniuge, non essendo richieste condizioni diverse ai fini della fruizione anticipata del trattamento pensionistico di anzianità, può fruire dei benefici in questione già sulla base della più generale previsione di cui all'articolo 1.

All'articolo 5 sarebbe opportuno precisare che gli oneri sono valutati in 50 mln di euro annui a decorrere dal 2008.