

Professionalità studi

*Trimestrale on-line di studi su
formazione, lavoro, transizioni occupazionali*

In questo numero

Lavori a margine, lavori essenziali, lavori nuovi

- la professionalizzazione dello streamer su Twitch
- professioni per la valorizzazione del patrimonio culturale
- il lavoro sanitario: profili classificatori
- il lavoro durante i percorsi di formazione terziaria
- l'Università di fronte alle sfide della trasformazione digitale

N. 1 gennaio-febbraio-marzo 2024

Interventi

European Care Strategy for caregivers and care receivers: dall'Europa nuove sfide in materia di protezione sociale, professionalità e sicurezza sul lavoro

*Irene Tagliabue**

Sommario: **1.** Introduzione: le criticità del settore della *long-term care* in Europa e in Italia. – **2.** La centralità degli interventi della *European Care Strategy* e le tutele per i *caregivers* professionali. – **2.1.** L'esigenza di un sistema di protezione sociale più efficace nel settore. – **2.2.** Il ruolo della formazione e professionalizzazione dei lavoratori domestici e di cura. – **2.3.** Gli aspetti connessi alla salute e sicurezza degli operatori. – **3.** Le possibili difficoltà attuative. – **4.** Conclusioni: tra processi normativi *in itinere* e potenziale ruolo della contrattazione collettiva

1. Introduzione: le criticità del settore della *long-term care* nell'Unione Europea e in Italia

In data 7 settembre 2022, la Commissione Europea ha presentato la «*European Care Strategy for caregivers and care receivers*», con l'obiettivo di accrescere, all'interno dei singoli Stati membri, la consapevolezza in merito al tema della cura e dell'assistenza alla non autosufficienza. Alla base dell'intervento comunitario, complici anche le rinnovate consapevolezze che il Covid-19 ha portato rispetto alla centralità del tema ⁽¹⁾, vi è, in particolare, la volontà di promuovere servizi di assistenza, da un

* *Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

⁽¹⁾ Per un approfondimento dell'impatto del Covid-19 sul lavoro (formale ed informale) di cura si vedano, tra i molti, M. DALY, *The concept of care: insights, challenges and research avenues in Covid-19 times*, in *Journal of European Social Policy*, 2021, vol. 31, n. 1, pp. 108-118, e A. RATHO, *The future of care work post Covid-19*, ORF Occasional Paper, 2021, n. 330.

lato, di sempre crescente qualità e, dall'altro, che risultino economicamente accessibili per la popolazione.

La decisione di sollecitare gli Stati membri a dedicare maggiore attenzione alla questione della cura, non sorprende, del resto, se si osservano gli indicatori demografici a livello comunitario e, in particolare, nazionale.

Se, infatti, nel contesto europeo i tassi di natalità rimangono costantemente bassi e le previsioni indicano che la percentuale delle persone di ottant'anni e più nella popolazione UE-27 sarà 2,5 volte superiore nel 2100 rispetto al 2019 ⁽²⁾, in Italia il quadro risulta essere, se possibile, ancora più drammatico. Secondo quanto prospettato dall'Istat, infatti, la natalità è ai minimi storici con un calo di circa il 3% della popolazione residente ⁽³⁾. Dati che si mostrano, va evidenziato, complessivamente in linea con l'andamento demografico rilevato nel corso degli ultimi anni nel nostro Paese. Basti pensare che l'aumento della popolazione anziana – dovuto non da ultimo anche ai guadagni in termini di sopravvivenza – e il costante calo di giovani rendono l'Italia la seconda Nazione più vecchia al mondo ⁽⁴⁾, nonché lo stato europeo con la più alta percentuale di persone di età pari o superiore ai 65 anni ⁽⁵⁾.

Un intervento, quello promosso dalla Commissione Europea, che assume ancora maggior rilievo se si osserva come la tematica della gestione dell'assistenza alla non autosufficienza sia stata ampiamente trascurata, sia in ambito nazionale che internazionale, dalle Istituzioni, nonché dalla dottrina giuslavoristica e dalla giurisprudenza.

⁽²⁾ EUROSTAT, *Struttura e invecchiamento della popolazione*, 20 luglio 2021.

⁽³⁾ ISTAT, *Indicatori demografici – Anno 2022*.

⁽⁴⁾ ISTAT, *Rapporto annuale 2018. La situazione del Paese*, 2018, p. 139. Per una ricostruzione degli aspetti demografici a livello nazionale si veda anche ISTAT, *Il futuro demografico del Paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, 2017, e FONDAZIONE CENSIS, FONDAZIONE ISMU, *Elaborazione di un modello previsionale del fabbisogno di servizi assistenziali alla persona nel mercato del lavoro italiano con particolare riferimento al contributo della popolazione straniera – Sintesi di ricerca*, 2013.

⁽⁵⁾ EUROSTAT, *Struttura della popolazione e invecchiamento*, febbraio 2023.

Se, infatti, gli aspetti connessi alla cura già da tempo hanno guadagnato spazio nel dibattito filosofico e sociologico ⁽⁶⁾, solo recentemente la tematica è stata attenzionata in ambito giuridico ⁽⁷⁾.

Nel merito, in particolar modo in Italia, tanto il formante legislativo quanto quello giurisprudenziale si sono solo sporadicamente interessati al tema, focalizzandosi in particolar modo su aspetti connessi alla gestione dello stato di bisogno del cittadino o delle relazioni familiari patologiche ⁽⁸⁾. La normativa nazionale, infatti, ancora oggi provvede a disciplinare e regolamentare quasi esclusivamente la posizione del *caregiver* familiare ⁽⁹⁾, trascurando al contrario le dinamiche generate da quel mercato (prevalentemente sommerso) del lavoro di cura ⁽¹⁰⁾ in cui operatori più o meno professionalizzati offrono prestazioni di assistenza a soggetti bisognosi.

Parallelamente, la giurisprudenza si è limitata nel tempo ad affrontare in via prevalente aspetti connessi al ruolo di cura dei genitori ⁽¹¹⁾ o, ancora, agli obblighi che gravano, ai sensi della normativa, sull'amministratore di sostegno ⁽¹²⁾. Il tutto, quindi, senza concentrare la propria attenzione

⁽⁶⁾ Si veda, nel merito, *ex multis*, C. SARACENO, *Bisogni e responsabilità di cura: non solo una questione di genere*, Lectio Magistralis, Università degli Studi di Torino, 26 maggio 2009; L. BALBO, *Lavoro, tempo, cura: connessioni e cambiamenti*, in *Politiche Sociali*, 2014, n. 2, pp. 253-262; M. BRONZINI, *Cura*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2004, n. 4, pp. 233-252; B. DA ROIT, *Quarant'anni di politiche di long term care in Italia e in Europa*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, 2017, n. 3, pp. 483-502. Nel panorama internazionale si rimanda, in particolare, a H. THEOBALD, M. LUPPI, *Elderly care in changing societies: Concurrences in divergent care regimes – a comparison of Germany, Sweden and Italy*, in *Current Sociology*, 2018, vol. 66, n. 4, pp. 629-642.

⁽⁷⁾ Si vedano, su tutti, L. CASANO (a cura di), *Verso un mercato del lavoro di cura: questioni giuridiche e nodi istituzionali*, ADAPT University Press, 2022, e S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Jovene, 2020.

⁽⁸⁾ I. TAGLIABUE, *Definizione giuridica del concetto di cura*, in L. CASANO (a cura di), *op. cit.*, p. 79.

⁽⁹⁾ Si vedano, in questo senso, la l. 5 febbraio 1992, n. 104, la l. 8 novembre 2000, n. 328 e il d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151. Più recentemente, si rimanda a l. 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di bilancio 2018) e l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio 2019).

⁽¹⁰⁾ Dell'importanza di costruire un mercato del lavoro di cura che vada oltre l'informalità e l'irregolarità si è parlato in I. TAGLIABUE, *Lavoro di cura e mercato del lavoro: il tassello mancante della professionalità*, in *q. Rivista*, 2019, n. 6, pp. 44-61.

⁽¹¹⁾ Cfr., *ex multis*, Cass. 19 marzo 2002, n. 3974, Cass. 8 agosto 2007, n. 17403.

⁽¹²⁾ Cfr. Cass., sez. un., 24 gennaio 2020, n. 1606.

sulla condizione, anche lavorativa, di coloro che prestano cura ed assistenza all'interno delle mura domestiche.

2. La centralità degli interventi della *European Care Strategy* e le tutele per i *caregivers* professionali

In un simile panorama sociale e normativo, pertanto, il sollecito della Commissione Europea risulta ancor più determinate per il nostro Paese, poiché, affrontando tale sfida socio-economica sotto diverse prospettive, pone inevitabilmente l'attenzione non solo su chi riceve prestazioni di cura ma anche e soprattutto su coloro che offrono servizi di assistenza a soggetti bisognosi. In tal senso, la Strategia Europea, pur riconoscendo l'importanza del ruolo dei *caregivers* familiari, ha infatti inteso sollecitare gli Stati membri ad implementare modelli regolatori e sociali che sappiano tutelare i *caregivers* professionali, impiegati nella cura e nell'assistenza della non autosufficienza e delle disabilità.

2.1. L'esigenza di un sistema di protezione sociale più efficace nel settore

A tal fine, recuperando quanto precedentemente sottolineato dall'ILO nell'ambito dell'*Appello globale all'azione per una ripresa incentrata sulla persona dalla crisi causata dal Covid-19 che sia inclusiva, sostenibile e resiliente* del 2021, la *European Care Strategy* evidenzia innanzitutto la necessità di investire sull'assistenza della non autosufficienza. Perché ciò sia possibile, tuttavia, è in primo luogo indispensabile affrontare il problema connesso alla carenza di risorse e alle precarie ed esigue condizioni di lavoro in un settore, quello della cura, che è storicamente ampiamente deregolamentato⁽¹³⁾. Basti pensare, a tal proposito, che – sebbene la componente irregolare sia calata nel corso del 2020 grazie alle misure messe in atto a fronte della pandemia – i lavoratori domestici e di cura in Italia sono ad oggi due milioni, di cui meno della metà in regola⁽¹⁴⁾. E proprio per tali ragioni, il lavoro dell'ILO svolto in materia di

⁽¹³⁾ H. THEOBALD, M. LUPPI, *op. cit.*, spec. p. 636.

⁽¹⁴⁾ DOMINA – OSSERVATORIO SUL LAVORO DOMESTICO, *Quarto rapporto annuale sul lavoro domestico. Analisi, statistiche, trend nazionali e locali*, 2022, p. 158.

protezione sociale e condizioni di lavoro per i prestatori di assistenza – compresi i lavoratori domestici e i lavoratori di cura conviventi – rappresenta un’ottima base di analisi delle sfide del settore, su scala globale. A tal proposito, ricorda peraltro la Commissione Europea, a seguito della raccomandazione del Consiglio sull’accesso alla protezione sociale, gli Stati membri si sono impegnati ad estendere l’accesso ai sistemi di protezione sociale ai lavoratori atipici, comprese le persone che lavorano a tempo parziale. Tra questi, figurano indubbiamente molti dei lavoratori impiegati nel settore oggetto di approfondimento.

Un tema che assume, peraltro, rilevanza centrale, per ulteriori e differenti motivazioni. Riuscendo, infatti, a migliorare le complessive condizioni lavorative dei prestatori di cura – attraverso il contrasto al sommerso e la promozione di un lavoro dignitoso e salari adeguati ⁽¹⁵⁾ – sarebbe possibile non solo risolvere il richiamato problema della scarsità di personale nel settore, ma anche provvedere ad innalzare il livello delle cure offerte. Naturale conseguenza di tale processo, l’almeno parziale contrasto a quello che è stato definito dalla letteratura come il «paradosso del *welfare* italiano», che comporta la traslazione di costi e di responsabilità verso le famiglie, amplificando le disuguaglianze e producendo l’esatto contrario di quello per cui un sistema di protezione sociale esiste e viene organizzato ⁽¹⁶⁾.

2.2. Il ruolo della formazione e professionalizzazione dei lavoratori domestici e di cura

La tematica delle condizioni di lavoro nel settore è, del resto, legata a doppio filo anche ad un altro aspetto ritenuto centrale dalla Commissione: la professionalizzazione dei lavoratori domestici e di cura. Investendo su quest’ultima, infatti, sarebbe possibile perseguire un altro degli obiettivi promossi dalla Strategia Europea, consistente nella costruzione, all’interno dei singoli Stati membri, di mercati del lavoro di cura in cui siano rinvenibili figure professionali capaci di fornire «*long-term care services*» di svariata natura, che spazino dalle attività di cura della casa,

⁽¹⁵⁾ Tematica ampiamente ripresa in L. ADDATI, U. CATTANEO, V. ESQUIVEL, I. VALARINO, *Care work and care jobs for the future of decent work*, ILO, 2018.

⁽¹⁶⁾ S. BORELLI, *Who cares? Who cures? La (mancanza di) dignità sociale per il lavoro di cura*, in *VTDL*, 2020, n. 3, p. 657.

fino ad arrivare a vere e proprie prestazioni di assistenza anche di patologie e problematiche complesse. Prospettiva attraverso cui la Commissione intende sottolineare la rilevanza di un settore che non può più essere demandato ad una gestione informale da parte di soggetti privi delle competenze necessarie per far fronte al progressivo invecchiamento della popolazione e all'aumento della cronicità⁽¹⁷⁾. Ciò, non da ultimo, anche con l'obiettivo di colmare quei gap territoriali ormai evidenti in modo particolare nel nostro Paese e che spesso rendono l'accesso a cure professionali e di alta qualità estremamente complesso⁽¹⁸⁾. A tal proposito la *European Care Strategy* evidenzia proprio come l'Agenda europea per le competenze, anche attraverso i partenariati del patto per le competenze, possa costituire un potenziale elevato per sostenere la riqualificazione nel settore dell'assistenza.

Un percorso di valorizzazione della professionalizzazione della figura è dettato, del resto, dalla sempre maggiore diffusione di assistenti familiari o badanti, generata dalla crescente esigenza, mostrata dalle famiglie, di ricorrere a personale addetto non soltanto all'assistenza e cura dei bambini, ma anche di anziani non autosufficienti⁽¹⁹⁾. I nuclei familiari, infatti, stanno progressivamente accettando la possibilità che attività storicamente relegate dentro le mura domestiche – e in via prevalente demandate alle donne⁽²⁰⁾ – siano gestite (anche) al di fuori del nucleo familiare, superando almeno in parte quei confini culturali per i quali pagare per

(17) Secondo il *Rapporto Osservasalute 2022*, p. 143, l'invecchiamento della popolazione si correla con l'aumento di numerose patologie croniche, che insorgono in età sempre più ridotta.

(18) A dimostrazione della difficoltà che, nel nostro Paese, si riscontra ancora oggi nel promuovere su scala locale interventi efficaci per la gestione della cura e della non autosufficienza si vedano, in primo luogo, i diversi interventi legislativi delle regioni, volti, ancora una volta, a implementare le tutele quasi esclusivamente le tutele nei confronti dei caregivers familiari. Su tutte la l. 28 marzo 2014, n. 2 della Regione Emilia-Romagna.

(19) S. NEGRI, *La costruzione sociale dei profili professionali del lavoro di cura*, in L. CASANO (a cura di), *op. cit.*, pp. 125-126.

(20) S. LAUGIER, *L'etica di Amy. La cura come cambio di paradigma in etica*, in *Iride*, 2011, n. 2, p. 331 ss., evidenzia come le attività di cura siano state storicamente soggette ad una sorta di emarginazione, accentuata dalla relegazione all'interno della sfera domestica, gestite dalle donne.

determinati servizi è stato a lungo considerato socialmente inaccettabile ⁽²¹⁾.

Da qui, allora, l'importanza di quanto promosso in termini di crescita professionale per i *caregivers* da parte della *European Care Strategy*, valutando la possibilità di non distaccare troppo il concetto di assistenza medica dalla cura intesa in senso ampio e arrivando, così, a pensare dei corsi di formazione mirati. Ciò non solo per ovviare alle richiamate criticità del settore, ma anche e soprattutto per consentire una evoluzione a trecentosessanta gradi della figura, attraverso la promozione di una assistenza che esuli dal tradizionale rapporto medico-paziente, ma che valorizzi piuttosto il benessere dell'assistito nel suo complesso ⁽²²⁾.

Riuscendo ad intraprendere tale percorso, come ricorda la Commissione Europea, sarebbe infatti possibile virare verso un sistema di *welfare* in cui l'assistenza informale sia una scelta piuttosto che una necessità.

Un obiettivo che, tuttavia, non risulta essere di facile perseguimento nel nostro Paese, se si considerano gli attuali limiti cui ancora oggi incorre la definizione e qualificazione della figura dell'assistente familiare. In un quasi totale silenzio da parte del legislatore in materia ⁽²³⁾, infatti, la ridefinizione delle competenze professionali e delle relative qualifiche degli operatori nel settore vengono solo saltuariamente toccate anche dalla contrattazione collettiva di riferimento. Basti a tal proposito pensare che il rinnovo del CCNL per il lavoro domestico del 2020 si è limitato, da un lato, ad introdurre percorsi formativi *ad hoc* ⁽²⁴⁾ e, dall'altro, a

⁽²¹⁾ A.R. HOCHSCHILD, *Per amore o per denaro: la commercializzazione della vita intima*, Il Mulino, 2006, spec. p. 46.

⁽²²⁾ L. SPERANZA, *Who cares? Who cures? Perché e meglio non separare umanità e competenza*, in *q. Rivista*, 2019, n. 6, p. 3.

⁽²³⁾ Si veda *infra*, § 4, per un maggiore dettaglio della l. delega 23 marzo 2023, n. 33 in materia di politiche in favore delle persone anziane.

⁽²⁴⁾ P. TOMASSETTI, *Dalle mansioni alla professionalità? Una mappatura della contrattazione collettiva in materia di classificazione e inquadramento del personale*, in *DRI*, 2019, n. 4, p. 1157, mette in evidenza come, a fronte di una contrattazione collettiva che sembra continuare a faticare a stare al passo coi tempi e a cogliere la portata dei mutamenti in atto nel mercato del lavoro, vengano tendenzialmente promosse quattro tipologie di intervento, per così dire "standardizzate", nel tentativo di provare a valorizzare almeno in parte la professionalità: misure di aggiornamento delle declaratorie, con contestuale rimodulazione dei profili professionali, a cui possono essere anche accompagnate misure di riconoscimento intermedi o comunque di passaggi di livello orizzontali, tesi a tipizzare e valorizzare economicamente la polivalenza, oltre che la maggiore responsabilità richiesta al lavoratore. Specularmente, è possibile che vengano

valorizzare il ruolo della certificazione delle competenze, attraverso un generico rimando alle norme UNI. Si è, in altri termini, provato a valorizzare un sistema che nel nostro ordinamento è ancora oggi ampiamente caratterizzato da una forte evanescenza ⁽²⁵⁾, senza tuttavia riuscire a promuovere una reale ed efficace progettualità nella ridefinizione dei profili professionali del settore.

2.3. Gli aspetti connessi alla salute e sicurezza degli operatori

Di particolare rilievo anche le riflessioni proposte in ambito euro-unitario in materia di sicurezza sul lavoro. Viene in tal senso evidenziato, infatti, come la pandemia da Covid-19 non abbia fatto altro che amplificare le difficili condizioni di lavoro in cui versano i professionisti del settore dell'assistenza a lungo termine.

I *caregivers*, del resto, sono da sempre esposti a significativi rischi per la salute non solo fisica, ma anche psicologica che richiedono un intervento mirato e significativo. Pertanto, la Commissione Europea torna ad affrontare una tematica almeno in parte già affrontata dalla Raccomandazione n. 201 del 2011 sul lavoro dignitoso per le lavoratrici e i lavoratori domestici. Gli Stati membri dovrebbero, in tal senso, in consultazione con le organizzazioni dei datori di lavoro domestico e dei lavoratori del settore comparativamente più rappresentative, adottare una serie di misure di svariata natura, aventi l'obiettivo di implementare le tutele sul lavoro. Tra queste, figurano indubbiamente l'adozione di misure volte a ridurre i rischi e i pericoli legati all'attività professionale, al fine di prevenire incidenti, malattie e decessi e di promuovere la sicurezza e la salute anche presso il domicilio che rappresenta luogo di lavoro. Così come rappresenterebbe intervento imprescindibile la costituzione di un sistema di ispezione appropriato, nonché la previsione di adeguate sanzioni in caso di violazioni della relativa legislazione. Parallelamente, viene

istituite commissioni paritetiche, per la riforma dei sistemi di classificazione e inquadramento del personale, cui non è inusuale si affianchi contestualmente il rinvio a patti aziendali di natura sperimentale, qualora essi siano presenti nel settore cui si fa riferimento. Nella maggior parte dei casi, poi interventi di questo tipo vengono accompagnati da misure di sviluppo e di implemento di percorsi formativi in grado di favorire lo sviluppo professionale del singolo lavoratore.

⁽²⁵⁾ L. CASANO, *La riforma del mercato del lavoro nel contesto della "nuova geografia del lavoro"*, in *DRI*, 2017, n. 3, p. 679.

ricordato a livello comunitario, dovrebbero essere promossi percorsi di informazione e formazione mirati alla disciplina della salute e sicurezza sul lavoro, in modo tale da consentire ai lavoratori di cura e domestici di ampliare le proprie competenze anche con specifico riferimento alla materia in esame.

Un sollecito che, anche in questo caso, risulta essere assai sfidante per il nostro Paese, se si considerano i limiti che – in tale ambito – presenta la legislazione nazionale.

In primo luogo, infatti, deve essere considerato che la normativa in materia di lavoro domestico, ancora oggi vigente, risale al 1958. All'interno della legge 2 aprile 1958, n. 339, il dovere di tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro era limitato ad una generale previsione di garanzia della tutela psicofisica del lavoratore domestico. A tal proposito, in particolare, l'articolo 6 della summenzionata legge, si limitava a prevedere quale unico onere in capo al datore di lavoro, quello di assicurare al prestatore di cure un ambiente di lavoro non nocivo sia sul piano squisitamente fisico, che morale. Contestualmente, il decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, aveva provveduto ad escludere il lavoro domestico dall'ambito delle tutele in materia di salute e sicurezza.

Con l'avvento del Testo Unico (decreto legislativo n. 81/2008, che ha abrogato il decreto legislativo n. 626/1994), non si può dire che le richiamate criticità (e i conseguenti limiti alla tutela dei lavoratori domestici) siano *in toto* venute meno. Infatti, la normativa ha confermato l'esclusione di tali categorie di professionisti dalle tutele previste dal testo normativo, laddove non include il lavoratore domestico nell'ambito dell'articolo 2. La *ratio* di tale disposizione parrebbe essere – in linea con le previgenti disposizioni legislative – quella di andare ad escludere dall'ambito di applicazione del decreto tutte quelle attività che, caratterizzate dal connotato della familiarità, fuoriescono dall'ambito di tradizionale tutela del lavoro prestato «dentro l'impresa». Ne deriva pertanto che la tutela del lavoratore domestico è, ancora oggi, in tali prospettive, assegnata al richiamato articolo 6 della legge n. 339/1958, non espressamente abrogato ⁽²⁶⁾.

Sotto il profilo prevenzionistico, parallelamente, risulta ancora oggi vigente la legge 3 dicembre 1999, n. 493. Sebbene la normativa abbia ampliato indubbiamente le tutele assicurative nei confronti dei lavoratori

⁽²⁶⁾ P. DE VITA (a cura di), *La tutela della salute e sicurezza nell'ambito del lavoro domestico*, Dossier ADAPT, 2009, n. 7, p. 9.

domestici, deve parallelamente essere sottolineato come l'articolo 6, comma 2, lettera *b*, sia stato recentemente sottoposto a questione di legittimità costituzionale, con specifico riferimento a quelle prestazioni di cura svolte informalmente all'interno delle mura domestiche. La Corte d'Appello di Salerno, sez. lav., ha infatti interpellato la Corte costituzionale circa la legittimità del richiamato articolo in merito agli articoli 2, 3, 29, 35, 38 e 117, comma 1, Cost., secondo cui «Ai fini delle disposizioni del presente capo [Assicurazione contro gli infortuni in ambito domestico], per “ambito domestico” si intende l'insieme degli immobili di civile abitazione e delle relative pertinenze ove dimora il nucleo familiare dell'assicurato; qualora l'immobile faccia parte di un condominio, l'ambito domestico comprende anche le parti comuni condominiali». Sul punto, a conferma dell'obsolescenza della normativa nazionale in materia, la Suprema Corte – pur dichiarando l'inammissibilità della questione in ragione dell'impossibilità della Corte costituzionale di estendere l'ambito di assicurazione contro il rischio infortunistico per invalidità permanente causata dalle attività di cura prestate in ambito domestico – ha inteso auspicare un intervento del legislatore in materia ⁽²⁷⁾. Anticipando, pertanto, almeno in parte, la Commissione Europea, la giurisprudenza nazionale ha posto l'attenzione sull'esigenza di ripensare l'attuale normativa in materia, individuando strumenti maggiormente idonei per la tutela dei cosiddetti caregiver (anche familiari) non da ultimo anche sul piano assicurativo.

3. Le possibili difficoltà attuative

Per quanto le indicazioni fornite dalla Commissione Europea rappresentino un rilevante sollecito per le nazioni comunitarie – e in particolar modo l'Italia – ad affrontare la tematica della cura in modo strutturato, è altrettanto innegabile che le stesse potrebbero incontrare alcune difficoltà attuative all'interno dei singoli Stati membri.

⁽²⁷⁾ Per un approfondimento dei contenuti della sentenza si veda I. TAGLIABUE, *Lavoro informale di cura e tutele assicurative: dalla Corte costituzionale un sollecito al legislatore per una estensione delle garanzie per i caregivers familiari (nota a C. cost. 28 luglio 2022, n. 202)*, in *DRI*, 2023, n. 1, pp. 157-163.

Come evidenziato dalla FEPS (*The Foundation for European Progressive Studies*)⁽²⁸⁾, occorre interrogarsi sulle modalità con cui, all'interno dei singoli Paesi dell'Unione, le direttive fornite a livello comunitario potranno essere concretamente realizzate. Ciò non da ultimo in considerazione dei diversi approcci che sono stati fino ad oggi adottati dai singoli Stati: se, da un lato, infatti – come richiamato – i Paesi del mediterraneo hanno da sempre promosso un approccio familista alla gestione della cura⁽²⁹⁾, dall'altro, le nazioni dell'Europa continentale hanno storicamente adottato un approccio differente, sebbene non sempre efficace. Il quesito, che ancora oggi rimane senza risposta, pertanto, è se l'Unione Europea si stia sufficientemente attrezzando per essere all'altezza delle affermazioni secondo cui i valori europei possono prosperare solo in una società in grado di prestare cura ed assistenza nei confronti delle persone bisognose. Perché ciò sia possibile, tuttavia, sarà indispensabile che ognuno dei singoli Paesi adotti misure mirate e concrete, volte a fornire risposta ai crescenti bisogni della popolazione.

4. Conclusioni: tra processi normativi *in itinere* e potenziale ruolo della contrattazione collettiva

Al fine di perseguire tali obiettivi, un ruolo determinante, nel nostro Paese, potrebbe essere ricoperto tanto dal legislatore quanto dalla contrattazione collettiva di settore.

Da un lato, infatti, di indubbio rilievo risulta essere l'approvazione della legge delega 23 marzo 2023, n. 33 in materia di non autosufficienza, la cui traduzione in indicazioni puntuali dovrebbe essere oggetto di decreti legislativi da approvare entro gennaio 2024. Alla base di tale intervento una rinnovata consapevolezza circa la centralità del tema e la volontà di provvedere – per la prima volta – ad una strutturale riforma del settore. Lo scopo della richiamata legge, infatti, risiede proprio nella semplificazione delle attuali politiche per gli anziani e dell'accesso agli interventi e ai servizi sanitari, promuovendo un più efficiente sistema integrato di

⁽²⁸⁾ THE FOUNDATION FOR EUROPEAN PROGRESSIVE STUDIES, *European Care Strategy: a chance to ensure inclusive care for all?*, 2023.

⁽²⁹⁾ Nel merito, A.M. BATTISTI, *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, in *MGL*, 2019, n. 1, pp. 65-88.

coordinamento tra i diversi attori coinvolti, anche su scala regionale e locale.

Di rilievo per il caso di specie quanto previsto dall'articolo 5 della legge n. 33/2023, recante la delega al Governo in materia di politiche per la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi di cura e assistenza a lungo termine per persone anziane e/o non autosufficienti. La legge delega in particolare sollecita il Presidente del Consiglio dei Ministri e i Ministeri coinvolti ad adottare, entro il 31 gennaio 2024, uno o più decreti legislativi volti a garantire la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi per la *long term care* (comma 1). Per perseguire tale obiettivo, il comma 2 sollecita, da un lato, la promozione di un progressivo potenziamento delle prestazioni assistenziali in favore delle persone anziane e non autosufficienti e, dall'altro, la definizione delle modalità di formazione del personale addetto alle richiamate attività. Parallelamente, nell'ottica di una valutazione complessiva dell'attuale sistema di gestione della cura a livello nazionale, la legge ricorda altresì l'importanza del sostegno anche ai *caregiver* familiari, attraverso previsioni mirate ed efficaci.

Il tutto tenendo sempre in considerazione la già richiamata esigenza di sostenibilità economica degli interventi adottati e da adottare.

Dall'altro lato, del resto, quando si parla di settore della cura, non può essere trascurato che la regolamentazione dello stesso è, oggi, ampiamente demandata alla contrattazione collettiva⁽³⁰⁾.

Per tale ragione, pur tenendo in considerazione la centralità delle richiamate novità legislative, sarebbe auspicabile un intervento delle parti sociali – dettato da una rinnovata consapevolezza circa le criticità del settore – che porti ad una significativa inversione di rotta delle politiche fino ad oggi adottate.

Nonostante, infatti, molto dipenda dal quadro istituzionale e giuridico in cui è inserita, è importante provare a comprendere in che modo la contrattazione collettiva possa guadagnare sempre maggiore spazio⁽³¹⁾, riuscendo così nell'intento di promuovere la diffusione di (rinnovati) sistemi di relazioni industriali assoggettati a regole certe⁽³²⁾, che possano

⁽³⁰⁾ S. BORELLI, *op. cit.*, p. 171.

⁽³¹⁾ A.M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile. Imperativo per il futuro*, Giappichelli, 2018, p. 236.

⁽³²⁾ Il tema è affrontato in T. TREU, *Il lavoro nella legislatura: bilanci e proposte*, in *Nuovi Lavori*, 23 gennaio 2018, in cui viene posto in evidenza come le relazioni

contribuire all'affermazione di un lavoro che sia sempre più sostenibile⁽³³⁾. In tale contesto, pertanto, la sfida cui dovranno rispondere le parti sociali – supportate dal contesto istituzionale – risiederà prevalentemente nel riuscire ad oltrepassare quei limiti ancora oggi confermati dal rinnovo del CCNL per il lavoro domestico siglato nel 2020. Solo a tali condizioni, infatti, sarà possibile garantire, realtà lavorative più dignitose per gli operatori del settore, che, da un lato, passino attraverso ad un ripensamento della figura professionale dell'assistente familiare e che, dall'altro, sappiano intercettare i solleciti in materia di salute e sicurezza paventati dalla Commissione Europea.

Abstract

European Care Strategy for caregivers and care receivers: dall'Europa nuove sfide in materia di protezione sociale, professionalità e sicurezza sul lavoro

Obiettivi: ripercorrere i contenuti della European Care Strategy for caregivers and care receivers evidenziandone gli elementi di novità. **Metodologia:** analisi giuridico – normativa. **Risultati:** le novità proposte dalla Commissione Europea costituiscono uno stimolo per gli Stati membri ad adottare misure idonee a garantire una efficace gestione della non autosufficienza. **Limiti e implicazioni:** la concreta realizzazione di quanto proposto dalla Strategia Europea potrebbe risultare complesso in ragione delle peculiarità dei diversi Stati membri. **Originalità:** nel nostro Paese, al fine di perseguire gli obiettivi promossi a livello comunitario, un ruolo determinante potrebbe essere giocato tanto dalla normativa nazionale che dalla contrattazione collettiva.

Parole chiave: cura, caregivers, Commissione europea.

European Care Strategy for caregivers and care receivers: new challenges about social protection, professionalism and health and safety from Europe

Purpose: review of the European Care Strategy for caregivers and care receivers **Methodology:** analysis of legal and regulatory environments **Findings:** European Commission's recommendations promote a new strategy about disability and non self-sufficiency. **Research limitations/implications:** the concrete realization of what is proposed by the European Strategy might result into a difficult implementation due to the

industriali in Italia siano ancora ampiamente prive, uniche in Europa, di regole certe e fondamentali.

⁽³³⁾ Di “lavoro sostenibile” e di come le relazioni industriali possano contribuire ad incoraggiarlo parla A.M. BATTISTI, *op. cit.*, p. 236.

single peculiarities of the member states **Originality:** Italian legislation and collective bargaining could promote new standards for care giving and care receiving.

Keywords: care, caregivers, European Commission.