



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa della senatrice MODENA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 SETTEMBRE 2020

Disposizioni in materia di lavoratori addetti ai servizi domestici
e familiari

ONOREVOLI SENATORI. – L'assistenza alle persone non autosufficienti costituisce una delle sfide più importanti che il nostro Paese è chiamato ad affrontare. La definizione di una politica nazionale rivolta alle persone non autosufficienti deve diventare una grande priorità dell'agenda pubblica, con l'obiettivo di determinare i livelli essenziali delle prestazioni da garantire e di definire una strategia organica di rafforzamento del sistema di sostegno delle persone non autosufficienti e delle loro famiglie.

Il presente disegno di legge intende rafforzare gli strumenti di agevolazione fiscale a favore delle famiglie che si avvalgono della collaborazione di un'addetta all'assistenza personale (cosiddetta « badante ») o che acquistano il servizio da imprese che ne organizzano la fornitura (come l'operatore di aiuto) nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, contribuendo anche all'emersione di forme di irregolarità nella conduzione dei rapporti di lavoro.

Il fenomeno degli anziani non autosufficienti è destinato a crescere in connessione al progressivo invecchiamento della popolazione.

Secondo l'ISTAT, al 1° gennaio 2017 gli ultrasessantacinquenni erano il 22,3 per cento della popolazione, pari a 13 milioni e mezzo contro gli 11,7 milioni del 2007, con un incremento del 15,6 per cento. L'ISTAT prevede che nel 2030 gli italiani *over 65* saranno 16,3 milioni (il 27,1 per cento della popolazione totale). La forte presenza tra gli anziani di patologie cronico-degenerative e il dolore fisico che spesso le accompagna condizionano notevolmente le normali attività quotidiane comportando una progressiva ri-

duzione nell'autonomia. Secondo l'indagine dell'ISTAT sulle condizioni di salute degli anziani (dati 2015) l'11,2 per cento degli anziani (1.400.000 persone) riferisce gravi difficoltà in almeno un'attività di cura della persona. Si tratta in gran parte di ultrasessantacinquenni (1.200.000): in questa fascia di età un anziano su cinque ha tali difficoltà. Per quanto riguarda le attività quotidiane strumentali di tipo domestico, l'ISTAT stima che complessivamente il 30,3 per cento degli anziani (circa 4 milioni) ha gravi difficoltà a svolgerle, una percentuale che sale al 47,1 per cento dopo i 75 anni.

In questo contesto, come evidenzia il sesto rapporto del *Network non autosufficienza (NNA)* sull'assistenza agli anziani non autosufficienti in Italia, il sistema di interventi pubblici di *Long-Term Care (LTC)* è largamente insufficiente e la spesa è in diminuzione (dall'1,28 per cento del prodotto interno lordo nel 2011 all'1,13 per cento nel 2016). La copertura dell'assistenza domiciliare integrata è in lieve aumento ma con un limitato numero di ore di assistenza per utente; il servizio di assistenza domiciliare è in declino già da diversi anni e anche l'assistenza in presidi residenziali è in diminuzione. È invece in crescita la spesa dei comuni per servizi sociali destinati agli anziani.

Buona parte dell'assistenza agli anziani non autosufficienti è delegata di fatto ai pazienti stessi e alle loro famiglie, attraverso il ricorso all'assistenza informale dei familiari (*caregiver*) o al pagamento di servizi privati di cura (assistenti familiari cosiddette *badanti* e servizi di assistenza privati *out-of-pocket*). L'ISTAT, nella sua indagine sulla conciliazione tra lavoro e famiglia, ha sti-

mato in 3,3 milioni le persone tra i 15 e i 64 anni che si prendono cura di adulti, inclusi anziani, malati e disabili (dati del 2010). Tra queste, il 63,4 per cento sono donne. Il numero dei *caregiver* familiari è in progressiva diminuzione, in relazione ai mutamenti nella struttura delle famiglie e della società.

Più complessa è la quantificazione del fenomeno delle assistenti familiari.

Secondo l'Osservatorio sui lavoratori domestici dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), nel 2016 le badanti regolari erano 379.046 (23,1 per cento rispetto al 2011), per il 92,8 per cento donne e per l'80,2 per cento di cittadinanza straniera. Le stime più recenti dell'intero universo delle badanti lo valutano in 830.000 unità, di cui il 90 per cento straniera e solo il 43,5 per cento in regola dal punto di vista contrattuale (ma in sei casi su dieci dichiarando ore inferiori a quelle effettivamente prestate).

La diffusa irregolarità è legata a una reciproca convenienza: le famiglie pagano meno e sono libere da vincoli, mentre le badanti rinunciano a garanzie e tutele in cambio di paghe più elevate.

I costi di questo *welfare* informale sono molto onerosi per i bilanci familiari.

Attualmente a fronte delle ingenti spese sostenute per il lavoro di cura privato le agevolazioni fiscali previste per le famiglie sono assai limitate.

Il costo annuo di un'assistente familiare non formato per persone non autosufficienti, assunta secondo il contratto collettivo nazionale di lavoro per il lavoro domestico, livello *C super* per 54 ore settimanali, è pari a 15.904 euro, contributi sociali compresi. A questo ammontare vanno aggiunte le spese per vitto e alloggio. Attualmente tutti i contribuenti hanno diritto a dedurre dal reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) i contributi obbligatori previdenziali e assistenziali per

le assistenti familiari fino a un massimo di 1.549,37 euro annui.

Dal 2007 è inoltre prevista – ai sensi dell'articolo 15, comma 1, lettera *i-septies*), del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 – per i contribuenti il cui reddito complessivo non ecceda 40.000 euro la detrazione dall'IRPEF del 19 per cento dall'imposta lorda di un importo non superiore a 2.100 euro delle spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana.

Il rafforzamento della detrazione dall'IRPEF per le badanti ridurrebbe i rilevanti oneri che oggi gravano sulle famiglie, destinati a crescere in relazione all'invecchiamento della popolazione; comporterebbe una significativa emersione del lavoro irregolare, la creazione di occupazione aggiuntiva e l'innalzamento del livello di professionalità del settore; amplierebbe la partecipazione al mercato del lavoro delle donne, che oggi sostengono gran parte dell'impegno di assistenza informale ai familiari anziani, malati e disabili.

Per tutte le motivazioni esposte è necessario ampliare la portata dell'agevolazione dell'IRPEF, aumentando:

- a) la spesa detraibile da 2.100 a 15.000 euro (un livello simile alla retribuzione lorda contrattuale di una badante a tempo pieno);
- b) l'aliquota della detrazione dal 19 al 30 per cento;
- c) il limite di reddito da 40.000 a 55.000 euro (la soglia massima del terzo scaglione dell'IRPEF).

Infine per garantire uno *standard* di competenze e di formazione, si istituiscono dei corsi obbligatori propedeutici all'iscrizione nei registri regionali.

Saranno le regioni nella loro autonomia e al fine di garantire la preparazione, la professionalità e la capacità psico-attitudinale degli operatori, a stabilire modalità e requi-

siti per la partecipazione ai corsi e la conseguente iscrizione ai registri regionali, in base alla differente realtà territoriale. Con la conseguenza che chiunque eserciterà tale attività in modo professionale senza essere iscritto al relativo registro regionale sarà colpevole di esercizio abusivo della professione e punito ai sensi dell'articolo 348 del codice penale.

L'articolo 1 del presente disegno di legge, pertanto, abroga la citata lettera *i-septies* del comma 1 dell'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 e introduce, dopo il comma 1-*quater* dello stesso articolo 15, un nuovo comma 1-*quater*.1 che prevede la possibilità di detrarre dall'IRPEF il 30 per cento delle spese sostenute dal contribuente, per un importo non superiore a 15.000 euro, per gli addetti all'assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, se il reddito complessivo non supera 55.000 euro.

Una norma di coordinamento permette inoltre di salvaguardare la possibilità, per i familiari che abbiano a carico una persona non autosufficiente oppure che siano civilmente obbligati ai sensi dell'articolo 433 del codice civile, di godere del beneficio fiscale nel caso abbiano sostenuto direttamente la spesa nell'interesse del familiare.

Un onere aggiuntivo per le famiglie è costituito dalle prestazioni economiche di malattia. La categoria dei lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari non beneficia, infatti, dell'indennità di malattia a carico dell'INPS. Questa esclusione, oltretutto profondamente ingiusta sul piano dell'equità sociale, si traduce in un aggravio delle spese a carico della famiglia, poiché il datore di lavoro è, proprio a motivo di tale situazione, obbligato dalla contrattazione collettiva nazionale di lavoro del settore a farsi direttamente carico, per un periodo di tempo che varia in funzione dell'anzianità di servizio, della corresponsione diretta della retribu-

zione al lavoratore o alla lavoratrice assenti perché malati. Oltretutto, poiché la categoria è composta in misura preponderante da lavoratrici, l'esclusione dall'indennità di malattia può essere intesa quale discriminazione indiretta di genere sia in base alle normative nazionali (articolo 25 del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198) che a quella dell'Unione europea (articolo 2 della direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006

Sulla base di queste considerazioni, l'articolo 2 del presente disegno di legge modifica il decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1403, riconoscendo, a decorrere dal 1° giugno 2021, l'indennità di malattia corrisposta dall'INPS ai lavoratori addetti ai servizi domestici e familiari, nonché ai lavoratori addetti a servizi di riassetto e di pulizia dei locali.

L'estensione dell'indennità di malattia non comporta nuovi oneri a carico della finanza pubblica in quanto questi sono interamente coperti dalla contribuzione, in sintonia peraltro con la richiesta delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, contenuta nel punto 2 del documento unitario presentato nella fase 2 del confronto tra sindacati e Governo (settembre 2017) volta all'armonizzazione della contribuzione previdenziale dei lavoratori domestici, e conseguentemente delle prestazioni, con quella della generalità dei lavoratori subordinati privati.

L'articolo 3 prevede l'istituzione di corsi regionali obbligatori ai fini dell'iscrizione ai registri regionali dei badanti.

L'articolo 4 del presente disegno di legge, infine, provvede alla copertura finanziaria del minor gettito derivante dalla maggiorazione della detrazione dall'IRPEF per le badanti.

Secondo le statistiche sulle dichiarazioni fiscali 2016 (relative ai redditi 2015) la detrazione dall'IRPEF per le assistenti fami-

liari nel 2015 ha comportato un minor gettito erariale per 43,9 milioni di euro, con 122.808 contribuenti che hanno usufruito della detrazione e un ammontare medio della stessa di 357 euro.

L'aumento dell'ammontare e della percentuale di spese detraibili innalzerebbe l'importo medio della detrazione a circa 2.000 euro annui. Ipotizzando la regolarizzazione del 30 per cento delle badanti non contrattualizzate e tenendo conto del conseguente recupero di get-

tito fiscale e contributivo, la misura avrebbe bisogno di una copertura finanziaria valutabile in circa 150 milioni di euro annui.

Alla luce di questi dati, l'articolo 4 prevede una copertura finanziaria di 150 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021, a valere sul Fondo per interventi strutturali di politica economica, a copertura del minor gettito derivante dall'aumento del limite di spesa detraibile, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 1, comma 1.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Modifiche all'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di detraibilità delle spese per gli addetti all'assistenza personale)

1. All'articolo 15 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 1, la lettera *i-septies*) è abrogata;

b) dopo il comma 1-*quater* è inserito il seguente:

« *1-quater.1.* Dall'imposta lorda si detrae un importo pari al 30 per cento delle spese, per un importo non superiore a 15.000 euro, sostenute per gli addetti all'assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, se il reddito complessivo non supera 55.000 euro »;

c) al comma 2, il terzo periodo è sostituito dal seguente: « Per le spese di cui al comma 1-*quater.1* del presente articolo la detrazione spetta, alle condizioni ivi stabilite, anche se sono state sostenute per le persone indicate nell'articolo 12 ancorché non si trovino nelle condizioni previste dal comma 2 del medesimo articolo ».

Art. 2.

(Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1403)

1. Al decreto del Presidente della Repubblica 31 dicembre 1971, n. 1403, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) all'articolo 2, primo comma, dopo il numero 6) è inserito il seguente:

« 6-bis) indennità di malattia; »;

b) dopo l'articolo 4 è inserito il seguente:

« Art. 4-bis. - 1. A decorrere dal 1° giugno 2021 l'indennità di malattia di cui al numero 6-bis) del primo comma dell'articolo 2 è corrisposta dall'Istituto nazionale della previdenza sociale secondo i criteri stabiliti per gli operai e impiegati del settore terziario e dei servizi, a condizione che nei confronti del soggetto interessato risultino versati o dovuti dal datore di lavoro, anche in settori diversi da quello domestico, dodici contributi settimanali nei dodici mesi che precedono l'inizio dell'assenza dal lavoro per malattia. A decorrere dalla stessa data, l'aliquota dei contributi relativi a tale prestazione è stabilita con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in modo che dall'attuazione delle disposizioni del presente articolo non derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

2. Per la determinazione del numero dei contributi da accreditare in corrispondenza di attività svolta in qualità di lavoratore addetto ai servizi domestici e familiari si applicano i criteri di cui all'articolo 10.

3. La retribuzione giornaliera sulla quale è commisurata l'indennità di malattia è pari alla sesta parte della media delle retribuzioni convenzionali settimanali, relative alle settimane di contribuzione comprese nei sei

mesi antecedenti l'inizio del periodo di assenza dal lavoro ».

Art. 3.

(Istituzione di corsi regionali obbligatori ai fini dell'iscrizione ai registri regionali dei badanti)

1. Le regioni disciplinano l'istituzione del registro regionale dei badanti e di corsi per l'esercizio della professione. Ai corsi di cui al primo periodo sono tenuti a partecipare i soggetti che effettuano attività professionale di assistenza ad anziani e a infermi.

2. Le regioni, nella loro autonomia e al fine di garantire la preparazione, la competenza e la capacità psico-attitudinale degli operatori, stabiliscono le modalità e i requisiti per la partecipazione ai corsi di cui al comma 1 e la conseguente iscrizione ai registri regionali dei badanti.

3. La partecipazione ai corsi di cui al comma 1 è condizione necessaria per l'iscrizione al registro regionale dei badanti ai fini di svolgere l'attività professionale di assistenza ad anziani e infermi. Chiunque esercita tale attività in modo professionale senza essere iscritto al relativo registro regionale è colpevole di esercizio abusivo della professione ed è punito ai sensi dell'articolo 348 del codice penale.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 1 della presente legge, pari a 150 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021, si provvede mediante corrispondente utilizzo del Fondo per interventi strutturali di politica economica di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307.

€ 1,00