

NOTA DI COMMENTO ANFFAS

CAREGIVER FAMILIARI: LA CAMERA DÀ IL VIA LIBERA... ORA LA LEGGE PASSA AL SENATO

Le principali disposizioni, le novità e le considerazioni di Anffas

L'approvazione da parte della Camera del disegno di legge *“Riconoscimento e tutela delle persone che assistono e si prendono cura dei propri cari”* costituisce una tappa del percorso verso una disciplina nazionale del caregiver familiare. **Il provvedimento passa ora all'esame del Senato e, pertanto, le disposizioni in esso contenute non sono ancora vigenti.**

Anffas ha seguito attivamente il percorso verso la definizione di una disciplina nazionale organica sul riconoscimento e la tutela dei caregiver familiari, contribuendo sia ai lavori del Tavolo tecnico interministeriale appositamente istituito, sia al confronto parlamentare. In tali sedi, Anffas ha avanzato specifiche proposte volte a promuovere una disciplina fondata sui diritti, sull'effettiva esigibilità delle tutele e sulla piena integrazione del caregiver nel sistema di welfare.

1. Riconoscimento del caregiver e carico assistenziale

Il disegno di legge in esame definisce il caregiver familiare come una persona maggiorenne che presta assistenza e si prende cura di un proprio familiare. In particolare, possono essere riconosciuti caregiver il coniuge, la parte dell'unione civile, il convivente di fatto, i figli e gli altri parenti o affini entro il secondo grado, nonché, in specifiche circostanze previste dalla legge, i parenti entro il terzo grado.

La persona assistita deve trovarsi in una condizione di disabilità con necessità di sostegno intensivo (art. 3, comma 3, della l.n. 104/92), essere titolare dell'indennità di accompagnamento oppure avere una condizione di non autosufficienza riconosciuta secondo la normativa vigente.

Più nello specifico, sono individuati **quattro profili**:

- a) caregiver prevalente convivente, con un carico di assistenza di almeno 91 ore settimanali, di persona in condizione di non autosufficienza;
- b) caregiver convivente, con un carico di assistenza di almeno 30 ore e meno di 91 ore settimanali;

- c) caregiver non convivente, con un carico di assistenza di almeno 30 ore settimanali;
- d) caregiver convivente o non convivente, con un carico di assistenza di almeno 10 ore e meno di 30 ore settimanali.

Si specifica, poi, che il carico assistenziale viene attestato all'interno del progetto di vita, nel PAI o negli eventuali altri piani di intervento previsti dalla normativa. Inoltre, si rinvia ad un apposito decreto ministeriale **la definizione di criteri nazionali uniformi per il computo del carico, con indicatori di intensità e complessità assistenziale**. La questione, dunque, riguarda soprattutto l'effettiva capacità di tali criteri attuativi di cogliere la complessità dell'assistenza, pur nel permanere delle soglie legali.

Nota bene: l'articolo 2, comma 7, demanda a un successivo decreto la definizione di criteri nazionali uniformi per il computo del carico, con indicatori di intensità e complessità assistenziale. La questione, dunque, riguarderà soprattutto l'effettiva capacità di tali criteri attuativi di cogliere la complessità dell'assistenza, pur nel permanere delle soglie legali.

2. Autodeterminazione, pluralità dei caregiver e attività assistenziale retribuita

L'articolo 3 afferma il rispetto dell'**autodeterminazione** della persona assistita, che può esprimere la propria volontà in qualunque forma, anche mediante strumenti e dispositivi.

È consentita l'individuazione di un **massimo di tre caregiver**, con alcune specifiche:

- nei casi in cui la persona assistita sia destinataria di misure di protezione giuridica, il caregiver familiare è indicato dall'amministratore di sostegno, se dotato dei relativi poteri, dal tutore o dal curatore, tenendo conto, in ogni caso, della volontà della persona assistita;
- se la persona assistita è minore di età, sono caregiver familiari entrambi i genitori esercenti la responsabilità genitoriale. Se la responsabilità genitoriale è esercitata da un solo genitore, è caregiver quest'ultimo. In mancanza di genitori esercenti la responsabilità genitoriale, è caregiver il tutore. I genitori esercenti la responsabilità genitoriale possono congiuntamente individuare uno solo di loro quale caregiver familiare, anche unitamente a non più di due altri caregiver familiari diversi dall'altro genitore. In caso di disaccordo tra i genitori ci si può rivolgere al giudice.

Il testo chiarisce inoltre che la qualifica di caregiver familiare può essere riconosciuta anche a chi svolge, nei confronti della stessa persona assistita, un'attività di assistenza retribuita. In questo caso, tuttavia, il caregiver non può beneficiare del contributo economico previsto dall'articolo 14. Si distingue, dunque, il riconoscimento del ruolo

di cura dall'accesso alla specifica misura economica, per la quale operano requisiti ulteriori.

Nota bene: sarà di fondamentale importanza raccordare il tutto al progetto di vita o al PAI. Il testo, all'articolo 5, comma 2, già prevede l'indicazione del caregiver con carico prevalente, in caso di pluralità; sarà importante definire con estrema chiarezza le modalità operative e di coordinamento e continuità degli interventi.

3. Procedura nazionale di riconoscimento

L'articolo 4 affida all'INPS il riconoscimento formale tramite piattaforma informatica, da rendere disponibile entro il 2 gennaio 2027.

La procedura è attivata su richiesta della persona assistita o chi la rappresenta. Più, nello specifico, in tale contesto, sono previste una serie di specifiche:

- nel caso di curatela o di amministrazione di sostegno senza poteri di rappresentanza, la procedura è attivata con istanza della persona con disabilità assistita dal curatore o dall'amministratore di sostegno;
- se è in corso il procedimento di interdizione, di inabilitazione o di nomina dell'amministratore di sostegno, la procedura telematica può essere attivata dal tutore provvisorio, dal curatore provvisorio o dall'amministratore di sostegno provvisorio, se nominato;
- se la persona assistita è minore di età, la procedura telematica può essere attivata con istanza presentata da ciascuno dei genitori esercenti la responsabilità genitoriale o, in loro mancanza, dal tutore. In caso di disaccordo tra i genitori ci si potrà rivolgere al giudice.

La procedura si conclude entro trenta giorni dall'istanza con un certificato che attesta qualifica e profilo. Sono, inoltre, disciplinati i rimedi in caso di eventuale diniego (riesame, negoziazione assistita, domanda giudiziale).

Nota bene: si condivide il fatto che una procedura uniforme può ridurre la frammentazione territoriale; occorre tuttavia garantirne accessibilità, semplicità e adeguato accompagnamento. Sarà importante valorizzare anche il supporto delle associazioni, dei Punti Unici di Accesso e delle Case della Comunità, affinché il riconoscimento non si trasformi in un ulteriore ostacolo amministrativo.

4. Partecipazione alla valutazione multidimensionale e progetto di vita

L'articolo 5 prevede la partecipazione del caregiver all'unità di valutazione multidimensionale e alla predisposizione del progetto di vita e del budget di progetto di cui al decreto legislativo n. 62/2024, alla valutazione e alla elaborazione del PAI relativi alle persone anziane non autosufficienti, nonché all'elaborazione di ogni altro piano di intervento o progetto assistenziale previsto dalla normativa vigente. Nel

progetto o nel PAI sono individuati il carico assistenziale, l'apporto del caregiver, il caregiver prevalente nel caso di più caregiver e i supporti di cui può disporre.

Nota bene: il raccordo con la progettazione personalizzata del tutto condivisibile. Infatti, la persona con disabilità deve restare protagonista delle decisioni e il caregiver deve essere riconosciuto e sostenuto senza sostituirsi alla rete dei servizi. L'apporto familiare non può costituire una ragione per ridimensionare gli interventi pubblici necessari all'autodeterminazione, all'inclusione e alla partecipazione alla vita della comunità, né scaricare sul Caregiver l'intero carico assistenziale e di cura.

5. Coinvolgimento delle associazioni maggiormente rappresentative dei caregiver familiari

L'articolo 6 stabilisce espressamente che per assicurare la partecipazione delle associazioni maggiormente rappresentative dei caregiver familiari, delle organizzazioni del Terzo settore maggiormente rappresentative delle persone assistite e delle loro famiglie, degli enti religiosi civilmente riconosciuti nonché dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità alla programmazione sociale nazionale, la Rete della protezione e dell'inclusione sociale organizza la loro **consultazione** nell'ambito della definizioni dei piani nazionali di cui si occupa - **Piano sociale nazionale, Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, Piano per la non autosufficienza** - al fine di individuare i bisogni da soddisfare e le corrispondenti attività da programmare nell'ambito delle risorse disponibili, tenendo in particolare considerazione i bisogni delle donne caregiver nel cui nucleo familiare sono presenti figli minori.

Saranno le regioni a stabilire i criteri per l'individuazione delle associazioni e delle organizzazioni suddette operanti in ambito regionale, anche ai fini della loro partecipazione ai piani regionali sociali, sociosanitari e sanitari relativamente agli aspetti di loro interesse.

Nota bene: la previsione assume particolare rilievo in merito al fatto che occorre sempre garantire il coinvolgimento delle persone con disabilità, delle loro famiglie e delle organizzazioni rappresentative nei processi di programmazione delle politiche sociali e sociosanitarie, nel rispetto del par. 4.3 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, degli artt. 55 e ss. del D.lgs. n. 117/2017 e della sentenza della Corte costituzionale n. 131/2020. Sarà importante assicurare che tale partecipazione sia effettiva e continuativa, valorizzando il contributo delle associazioni non soltanto nell'individuazione dei bisogni, ma anche nella definizione e nel monitoraggio degli interventi.

6. Formazione, conciliazione lavorativa e tutela antidiscriminatoria

Gli articoli da 7 a 11 prevedono diverse misure, che operano in modo differenziato a seconda del profilo di caregiver riconosciuto. L'articolo 7 valorizza le competenze acquisite attraverso l'assistenza: per i caregiver dei primi tre profili, l'esperienza può essere certificata secondo la disciplina vigente oppure riconosciuta come credito formativo per il conseguimento della qualifica di operatore sociosanitario o di altre professioni dell'area sociosanitaria. Sono previste forme di valorizzazione nei percorsi scolastici, anche in sede di esame di maturità, e nei percorsi di istruzione degli adulti. Le università possono riconoscere crediti formativi extracurricolari, agevolare la frequenza e il recupero delle attività formative e attribuire lo status di studente lavoratore. È inoltre previsto il raccordo della piattaforma INPS con il Sistema informativo per l'inclusione sociale e lavorativa (SIISL).

Sul versante lavorativo, l'articolo 8 consente ai caregiver conviventi dei primi due profili, se lavoratori subordinati, di chiedere modifiche dell'orario o delle modalità della prestazione, compreso il lavoro agile quando compatibile con l'attività svolta. È riconosciuta la priorità nella trasformazione del rapporto da tempo pieno a tempo parziale, con diritto al successivo ripristino del tempo pieno. Dal 2027, per i genitori caregiver di minori con disabilità, il congedo parentale è fruibile fino al compimento della maggiore età del figlio. Per i caregiver dei primi tre profili è inoltre contemplata la cessione gratuita, da parte di colleghi dello stesso datore di lavoro, di riposi e ferie maturati, secondo le modalità stabilite dalla contrattazione collettiva.

L'articolo 9 estende espressamente la tutela contro le discriminazioni connesse al rapporto con la persona assistita, richiamando la **Legge n. 67/2006** e la legittimazione ad agire anche delle associazioni e degli enti abilitati. L'articolo 10 prevede una particolare flessibilità dell'orario nei progetti di servizio civile universale per i giovani caregiver, compatibilmente con l'organizzazione del servizio. L'articolo 11 include inoltre gli studenti caregiver con almeno trenta ore settimanali di assistenza tra le categorie considerate dalla disciplina sulla concessione di esoneri totali o parziali dalla tassa di iscrizione e dai contributi universitari.

Nota bene: sarà importante offrire maggiori garanzie procedurali, tra cui un obbligo di risposta scritta e motivata del datore di lavoro entro trenta giorni e specifiche tutele contro trattamenti ritorsivi. Tali richieste mantengono rilievo ai fini dell'effettività della conciliazione lavoro-cura. Va invece valorizzato che l'articolo 9, comma 2, richiama espressamente la legittimazione all'azione antidiscriminatoria delle associazioni e degli enti legittimati ai sensi della l.n. 67/2006.

7. Benessere psicofisico e interventi di sollievo

L'articolo 12 prevede, per i caregiver appartenenti ai primi due profili, specifiche misure a tutela del benessere psicofisico, da individuare in un'apposita sezione del

progetto di vita, del PAI o degli altri piani di intervento e assistenza. Tali misure possono comprendere, tra l'altro, interventi di sostituzione in situazioni di emergenza, servizi di sollievo programmati, percorsi formativi, sostegno psicologico e facilitazioni nell'accesso alle prestazioni sanitarie.

Le misure sono definite nell'ambito della progettazione personalizzata e trovano copertura nel budget di progetto o negli altri budget assistenziali, nei limiti delle risorse destinabili a legislazione vigente.

Nota bene: la previsione appare particolarmente significativa in quanto riconosce l'esigenza di considerare, nell'ambito della progettazione personalizzata, non soltanto i sostegni rivolti alla persona assistita, ma anche quelli necessari a tutelare il benessere del caregiver familiare. In questa prospettiva, è importante che i bisogni di sostegno e di sollievo del caregiver siano effettivamente rilevati e tradotti in interventi concreti, nell'ambito di una progettazione che tenga conto delle esigenze e dei diritti di entrambe le persone coinvolte e valorizzati nel progetto di vita e nel Pai.

8. Semplificazione della rendicontazione al giudice tutelare

L'articolo 13 introduce due forme di semplificazione della rendicontazione al giudice tutelare, particolarmente rilevanti per i familiari che, oltre a prestare assistenza, esercitano funzioni di tutela o amministrazione di sostegno. In primo luogo, quando il caregiver convivente è tutore o amministratore di sostegno della persona assistita, il giudice tutelare può autorizzare la presentazione della **contabilità in forma semplificata**, con l'indicazione delle entrate e delle spese sostenute nell'interesse della persona, suddivise per categorie. Restano fermi i poteri del giudice di chiedere chiarimenti e di modificare o revocare la semplificazione.

In secondo luogo, in ogni caso e, quindi, anche quando non sia stata autorizzata la rendicontazione semplificata, il caregiver familiare convivente **non è tenuto a depositare i giustificativi delle spese** se, dalla contabilità, risulta che le spese sostenute non superano, per ciascun mese, l'importo dell'assegno sociale riferito alla medesima mensilità. Anche in questo caso il giudice può richiedere chiarimenti. Le disposizioni si applicheranno anche ai procedimenti già pendenti alla data di entrata in vigore della legge.

Nota bene: semplificare gli adempimenti relativi alle spese ordinarie può alleggerire il carico burocratico delle famiglie. Purtroppo, la norma non introduce un esonero generale dal rendiconto per le famiglie all'interno delle quali vivono le persone con disabilità o gli anziani non autosufficienti ed il cui amministratore di sostegno sia un familiare, ma solo modalità più proporzionate e semplificate per documentare la gestione delle risorse della persona assistita.

9. Contributo economico: destinatari, requisiti e limiti

L'articolo 14 introduce dal 2027 un contributo per il caregiver prevalente convivente di cui all'articolo 2, comma 5, lettera a), che non lavori o percepisca dall'attività lavorativa un reddito non superiore a 3.000 euro lordi annui e abbia ISEE non superiore a 25.000 euro. Il contributo è erogato trimestralmente, fino a un massimo di 1.200 euro per trimestre e non concorre alla formazione del reddito né al calcolo della componente reddituale dell'ISEE. Per ISEE oltre 15.000 euro l'importo è progressivamente ridotto.

Nota bene: la misura, pur rappresentando una forma di riconoscimento economico, resta circoscritta a una platea selezionata. Sarà importante continuare ad insistere per ottenere una revisione dei requisiti, oggi troppo stringenti, nonché la possibilità di optare per l'ISEE più favorevole nei casi consentiti e l'istituzione di un Fondo integrativo volontario. Sarà anche necessario chiarire che le nuove prestazioni siano considerate aggiuntive e non sostitutive rispetto agli interventi regionali e locali già esistenti o che saranno previste da apposite normative e fondi regionali.

10. La questione previdenziale

Questo tema rappresenta il vero punto di caduta dell'intera norma. Non è stata, infatti, né prevista tale misura né inserito, come richiesto, il rimando ad una delega per normare questo importante e fondamentale aspetto. Si tratta, quindi, di un profilo che rimane ancora aperto. Questione che riguarda le conseguenze di lungo periodo dell'attività di cura sulle carriere lavorative e pensionistiche. Occorrerà continuare, quindi, ad insistere per il riconoscimento di contribuzione figurativa e specifiche possibilità di pensionamento anticipato. Purtroppo, il testo trasmesso al Senato non introduce una disciplina previdenziale organica di questo tipo e quindi, allo stato, questo nodo rimane irrisolto e tutti i Caregiver che si sono visti e si vedono, loro malgrado, costretti ad interrompere l'attività lavorativa o non potervi accedere, per assicurare assistenza continuativa al loro congiunto con necessità di sostegni intensivi e continuativi, si vede privato di una qualsivoglia tutela previdenziale.

Considerazioni conclusive

L'approvazione del disegno di legge da parte della Camera rappresenta, certamente, un passaggio positivo e significativo nel percorso verso il riconoscimento e la tutela del caregiver familiare. Viene, infatti, per la prima volta definita una cornice nazionale che introduce disposizioni che valorizzano il ruolo di cura, anche nel raccordo con la progettazione personalizzata, la formazione, il lavoro e gli interventi di sostegno.

Permangono, tuttavia, alcune questioni sulle quali Anffas ha richiamato l'attenzione nel corso dell'iter parlamentare; la più importante riguarda, appunto, il tema delle tutele previdenziali assicurando, a tal fine, risorse adeguate.

Allo stesso tempo resta fondamentale promuovere un sistema di tutele effettivamente esigibili e uniformi sull'intero territorio nazionale, anche attraverso la definizione di livelli essenziali delle prestazioni.

Il prosieguo dell'esame parlamentare al Senato rappresenta, dunque, un'importante occasione per approfondire e rafforzare tali aspetti, nella consapevolezza che **riconoscere e sostenere i caregiver familiari non deve mai tradursi nello scaricare su di loro le responsabilità pubbliche, ma rafforzare un sistema di integrato di servizi e sostegni capace di garantire, insieme, il benessere e la qualità di vita degli stessi caregiver unitamente alla dignità, ai diritti, alla qualità di vita, alla libertà di scelta, il contrasto ad ogni forma di istituzionalizzazione e segregazione delle persone con disabilità e degli anziani non autosufficienti.**

**Documento a cura del Centro Studi Giuridici e Sociali di Anffas Nazionale*

Roma, 20 ottobre 2026

Anffas Nazionale
nazionale@anffas.net
Tel. 063611524