



Osservatorio Permanente
sulla **Disabilità**

Commissione Permanente XII Affari Sociali

Esame, in sede referente, delle proposte di legge C. 114 Panizzut, C. 159 Serracchiani, C. 307 Conte, C. 344 Candiani, C. 443 Faraone, C. 998 Ciani, C. 1426 Malavasi, C. 1461 Tenerini e C. 1690 Ciocchetti, recanti "Disposizioni per il riconoscimento e il sostegno dell'attività di assistenza e di cura svolta dal caregiver familiare"

Audizione informale di Francesco Alberto Comellini

Componente del Comitato Tecnico Scientifico

dell'Osservatorio Permanente sulla Disabilità – OSPERDI

Roma 10.7.2024

Onorevoli Parlamentari,

L'Osservatorio Permanente sulla Disabilità – OSPERDI, che mi onoro di rappresentare, Vi ringrazia della possibilità che ci viene offerta per fornire un contributo all'esame dei provvedimenti in parola.

L'Osservatorio Permanente sulla Disabilità è un ente del terzo settore che realizza attività di ricerca e sviluppa iniziative trasversali in una ottica di attenzione al mondo delle disabilità.

Consentitemi quindi una premessa che ha un collegamento con il tema oggi in discussione per le parti dove si parla di benefici fiscali.

La nostra più recente iniziativa, che si è svolta al Senato della Repubblica, ha avuto come tema quello delle Tax Expenditures.

Come noto, la legge delega sulla riforma fiscale prevede una revisione della spesa fiscale che, se ben programmata e calibrata, anche in ragione degli equilibri di bilancio, diviene uno dei pilastri fondamentali per sostenere il "welfare state" e, più in generale, anche tutte quelle categorie produttive cui giustamente è destinata, nella misura in cui realizza quel giusto equilibrio tra gli effetti sociali positivi per le categorie più fragili e le genuine ragioni tributarie.



Tale richiamo è doveroso da parte di questo Osservatorio Permanente sulla Disabilità, che ritiene come la spesa fiscale debba essere orientata a sostenere prioritariamente le famiglie numerose e a basso reddito, le giovani generazioni, favorire l'assistenza agli anziani non autosufficienti, sostenere le persone con disabilità e i loro caregiver familiari, facilitare la conciliazione tra vita familiare e attività lavorativa.

Nel dare dunque seguito alla delega sulla revisione della spesa fiscale, a nostro avviso, occorrerà che questa sia ripensata in chiave di sostenibilità e sempre più socialmente orientata.

Appare quindi necessario che tutto quanto riguarda i temi connessi alla spesa fiscale, contenuti nelle proposte di legge in esame, debba essere conforme a quanto il governo intenderà realizzare in ossequio al dettato della delega legislativa.

In merito al tema che ci occupa, occorre rammentare che la norma istitutiva che "già riconosce la figura del Caregiver Familiare, è del 2017.

La legge 205/17 infatti reca all'articolo 1, il comma 255 che riconosce il Caregiver Familiare.

Questa norma non fu un punto di arrivo ma di partenza, costruita con un consenso ampio bilanciando le numerose istanze pervenute e gli equilibri imposti dal bilancio, in sede di votazione parlamentare ottenne oltre 165 firme.

Da allora si sono succeduti 3 governi nella passata legislatura

Le proposte di legge passarono dalle 4 della 17 legislatura, alle 14 nella 18 legislatura. Numero quest'ultimo che è confermato tra i due rami del Parlamento anche in questa XIX legislatura con appunto 14 proposte di legge.

Occorre evidenziare come i testi per lo più ripercorrono quanto già presentato nelle passate legislature o mediante emendamenti alle leggi di bilancio che si sono succedute, questi per lo più tesi all'individuazione di risorse.

Al riguardo questo Osservatorio raccomanda prioritariamente, rispetto alle attuali proposte, di porre particolare attenzione nell'individuazione:

- 1) della figura unica del Caregiver Familiare, uno per nucleo familiare, ponendo attenzione a non introdurre altre figure analoghe connotate da formale inquadramento lavorativo che potrebbero comprimere e sostituire il ruolo fondamentale del Caregiver Familiare che, per come ci sembra emerga chiaramente dalle PDL in esame, è intenzione di questo parlamento tutelare.



Pertanto occorre porre molta attenzione all'introduzione di eventuali figure come gli "assistenti familiari" o i "volontari di cura" che, ove richiamati, devono essere inquadrati in definite categorie occupazionali con garanzia della loro formazione professionale o della necessaria corrispondenza al quadro nazionale delle qualificazioni di cui al decreto del ministero del lavoro del 8/1/2018.

- 2) del requisito indispensabile della convivenza con la persona con disabilità legata da parentela o affinità. Al riguardo una delle proposte in esame giustamente richiama l'art. 78 del codice civile in materia di affinità al fine di tutelare nel ruolo di Cargiver Familiare, anche la persona convivente, con la persona con disabilità priva di un proprio sostegno familiare ma unita civilmente al proprio congiunto che, dovesse essere venuto a mancare. Tale situazione determinava una compressione del diritto della persona con disabilità a ricevere le cure necessarie da quello considerava il parente prossimo, non essendovi nessun legame di affinità, per via del mancato richiamo proprio dell'art. 78 cc. nella legge istitutiva delle unioni civili, la 76/2016, colpendo in tal modo uno stato di bisogno da un lato e di responsabilità di cura dall'altro che incontrava il limite della insussistenza dell'affinità e dunque dell'impossibilità di essere caregiver familiare o di fruire dei benefici di legge. Il tema è stato risolto dall'INPS, in ottemperanza a diverse pronunce in sede di Corte Costituzionale in materia di estensione del diritto a fruire dei permessi dei cui all'art. 33 della legge 104/94, anche ai congiunti delle parti dell'unione civile nei confronti dell'altra parte, sino ad allora non tutelate in tal senso. Tale impostazione ha dunque rafforzato e offerto una soluzione di diritto positivo nei confronti del Caregiver Familiare. Le circolari INPS sono rispettivamente la n. 38/2017 e 36/2022.
- 3) Porre attenzione alle coperture affinché non vi sia il rischio di sottrarre fondi ad altre e ben più drammatiche condizioni che comportano disabilità gravi, per destinarli a misure di sostegno dei Caregiver Familiari, benché importanti.

Queste sono solo alcune suggestioni che per il momento riteniamo di dover segnalare, riservandoci nel prosieguo dell'iter ulteriori interventi di puntualizzazione.

Tuttavia, in ordine al complesso delle proposte OSPERDI raccomanda di procedere in tre fasi :

la prima, per dare atto al programma di governo formato dai singoli programmi che i tre partiti di maggioranza FDI, FI e Lega, hanno reso noti per le elezioni politiche



e tesi a garantire il completamento della disciplina del Caregiver Familiare, realizzando una procedura già definibile per decreto interministeriale di natura non regolamentare, a firma del Ministro del Lavoro che ha la vigilanza sull'INPS, o se si preferisce per DPCM, sempre con il concerto dei Ministeri del Lavoro, della Famiglia e della Salute che sono quelli più direttamente coinvolti. Tale decreto dovrà individuare LA PLATEA esatta di riferimento su base censuaria e non statistica, tra soggetti di cui all'articolo 1 comma 255 della legge 205 del 2017, che ne faranno domanda sulla base del prerequisite della convivenza con l'assistito a far data dall'accertamento della condizione di disabilità di questi. Ciò al fine di evitare forme di possibile abuso. Alla procedura di domanda del Caregiver Familiare, consegue una valutazione per atti (elementi di stato di famiglia e condizione occupazionale e socio economica della persona che chiede di essere riconosciuta come Caregiver Familiare) alla quale si affianca una valutazione multidimensionale e multidisciplinare atta ad individuare bisogni e prospettive in ragione del contesto di vita e familiare dichiarato e accertato, del Caregiver Familiare unico, purché convivente con la persona con disabilità che questi assiste.

La persona con disabilità, quindi nello spirito della norma originaria voluta dal legislatore del 21017, diviene parte che complesso della valutazione del caregiver familiare, e non il mezzo attraverso il quale riconoscere eventuali sostegni in quanto la norma di tutela è indirizzata alla figura del Caregiver Familiare, in ragione della attività di cura svolta e non ad altri.

Questo a nostro avviso è il nodo chiave fondamentale imprescindibile cui dare immediata attuazione.

Con la **seconda fase**, successiva alla prima, sulla base dei dati della platea individuata, dunque un numero esatto e non stimato con relativi dei bisogni, il Parlamento potrà delegare il governo a definire le misure di sostegno occorrenti in una visione attenta e coordinata con la stabilizzazione (non quindi con la sperimentazione) delle procedure consolidate individuate dalla riforma dettata dalla legge delega sulla disabilità (in particolare il dlgs 62/2024) ove il caregiver familiare diviene parte del progetto di vita del suo assistito, con le forme di autonomia differenziata in ragione della certezza dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti a tutti i cittadini in modo uguale, con le norme generali di conciliazione delle attività di cura e di lavoro.

A queste due fasi essenziali non può che seguire una **terza fase** almeno biennale, che veda il Parlamento ed il Governo impegnati nella valutazione dei dati periodicamente raccolti, con il fine di mantenere in efficienza il sistema



dell'assicurazione del soddisfacimento dei bisogni del Caregiver Familiare e quindi assicurare, con legge di bilancio annuale l'individuazione delle risorse occorrenti.

OSPERDI infine suggerisce alla Commissione, qualora ciò sia possibile, di consentire ai propri rappresentanti, la partecipazione alle riunioni a supporto del comitato ristretto che procederà alla stesura di un auspicabile testo unificato e in ogni caso farà pervenire alla Commissione una propria proposta di testo di legge e al Governo una proposta di decreto attuativo della fase uno sopra delineata.

Copia della presente relazione viene depositata agli atti delle Commissioni e si resta a disposizione per ogni ulteriore chiarimento. Grazie.

Francesco Alberto Comellini