

**CGIL**



XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei deputati

Esame delle Proposte di Legge **C. 114 Panizzut, C. 159 Serracchiani, C. 307 Conte, C. 344 Candiani, C. 998 Ciani, C. 1426 Malavasi, C. 1461 Tenerini e C. 1690 Ciocchetti,**

Audizione informale CGIL - 31 luglio 2024

Ringraziamo la XII Commissione (Affari sociali) della Camera dei deputati per l'invito a questa audizione.

#### Premessa

Si ritiene necessario che il percorso di ricognizione ed esame dei Progetti di Legge per il riconoscimento e il sostegno dell'attività di assistenza e di cura svolta dal caregiver familiare, si sostanzi in un provvedimento volto a dare risposta per la tutela e sostegno ad un'ampia platea di beneficiari, individuando aree di intervento per articolare la risposta ai bisogni del caregiver in stretta relazione con le esigenze delle persone di cui si prendono cura.

Si ritengono, altresì, necessarie disposizioni ed interventi che evitino il rischio di isolamento dei caregiver, costruendo, dove inesistente, rafforzando e rendendo fruibile, la rete dei servizi territoriali, a supporto delle persone che vengono assistite e curate. Il caregiver quale componente informale dei progetti di vita individuali e partecipati delle persone con disabilità e delle persone anziane non autosufficienti, necessita di un sistema di sostegni e tutele finalizzate al proprio benessere e al miglioramento della qualità della vita.

Sulla base di questi presupposti, si ribadisce l'esigenza di dotare lo Stato italiano di una legge nazionale per il riconoscimento del valore e del ruolo dei caregiver, all'interno di un sistema integrato di presa in carico della persona non autosufficiente e/o con disabilità.

Si sottolinea la necessità di conoscere la composizione della potenziale platea dei caregiver, sia in riferimento alle persone anziane non autosufficienti, che alle persone in condizioni di disabilità, in considerazione del fatto che questo dato non è ancora a nostra disposizione e ad oggi l'unica fonte di riferimento è l'ISTAT.

Dati ISTAT che indicano che il totale dei caregivers familiari che ha fornito cure ed assistenza almeno una volta alla settimana a membri della propria famiglia ammonta a oltre 7 milioni di persone, in prevalenza appartenenti alla popolazione femminile (donne: 4,1 milioni, circa il 60% del totale dei 7 milioni di caregiver, contro i 2,9 milioni di uomini), su un totale di circa 8 milioni di caregivers considerando coloro che dichiarano di aver fornito assistenza non necessariamente ad un familiare. [ISTAT - dati consolidati 2019 - Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari in Italia e nell'Unione Europea - Indagine EHIS 2019 – tavola 6.1.1 (13 gennaio 2022). Il dato è calcolato sul totale delle persone adulte (>15 anni) che hanno fornito tale tipo di assistenza a persone (prevalentemente familiari) con problemi dovuti all'invecchiamento, a patologie croniche o infermità].

La proposta di un provvedimento legislativo sulla figura del caregiver non potrà prescindere dal tenere al centro la persona in condizioni di non autosufficienza o con disabilità a cui si presta assistenza, in linea con la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, riconoscendo nell'articolato i diritti soggettivi del caregiver stesso.

Va pertanto posta attenzione al fatto che alcuni Progetti di Legge sono antecedenti alla approvazione della Legge 23 marzo 2023 n.33 *“Deleghe al Governo in materie di politiche in favore delle persone anziane”* e dell' art.39 del relativo decreto attuativo D.lgs n.29/2024, e soprattutto antecedenti al D.lgs 62/2024 *“Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato”*, che mettono al centro le persone non autosufficienti e le persone con disabilità, riaffermando il principio del sostegno, della promozione e la continuità della vita delle persone al proprio domicilio e/o contesto sociale. Lo stesso vale per l'applicazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS), ai sensi dell'art.1 commi 159 /162 Legge n. 234/2021. È pertanto necessario tenerne conto per il nuovo provvedimento normativo riguardante il ruolo del caregiver.

### Osservazioni

Le proposte di legge in esame intervengono in materia di disposizioni per il riconoscimento e sostegno della attività di assistenza e cura svolta dal caregiver, depositate in un arco temporale di quasi due anni. Attengono a disposizioni riassumibili in alcune aree di intervento quali: **oggetto e finalità delle proposte di Legge, definizione della figura del caregiver, ruolo del caregiver e sostegno al caregiver.**

## 1) OGGETTO E FINALITÀ

I primi articoli dei progetti di legge in esame intervengono sulla necessità di inserire nell'ordinamento dello Stato il riconoscimento e la definizione della figura del caregiver. Si stabiliscono, pertanto, principi per il riconoscimento del valore sociale attribuito a chi presta cura e assistenza a persone con disabilità o non autosufficienti nell'ambito del contesto familiare.

**Si condivide la finalità di avere una norma che riconosca diritti soggettivi dei caregiver nell'ambito dell'attività di cura nel contesto familiare, rafforzando altresì il principio di gratuità e non professionalità dell'attività prestata sempre nel pieno rispetto della *volontà dell'assistito (il diritto delle persone con disabilità alla propria autodeterminazione, che è sancito dall'articolo 19 della Convenzione ONU dei Diritti della Persone con Disabilità, recepita in Italia con la Legge 18/2009)*. Si ritiene che, in nessun caso, si dovrà finalizzare l'oggetto della legge al riconoscimento di una qualifica o ipotesi di instaurazione di rapporto di lavoro per il caregiver.**

## 2) DEFINIZIONE DEL CAREGIVER

Nel maggior parte dei progetti di legge, la definizione del caregiver è esplicitata attraverso il riferimento al comma 255 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

**Tale definizione necessita di integrazioni, considerate le normative intervenute successivamente all'approvazione dei commi 254 e 255 della Legge di Bilancio che ne istituiva anche il fondo dedicato declinato dal comma 254.**

Nella definizione della figura del caregiver è necessario considerare i contesti sociali, familiari e demografici profondamente cambiati quali ad esempio l'assenza di reti di sostegno familiare, così come confermati dagli ultimi dati [ISTAT](#).

**Si ritiene che la persona con disabilità e/o non autosufficiente possa individuare e scegliere il caregiver all'interno della sua rete familiare/affettiva e/o amicale. Per questo il requisito della convivenza può essere escludente e limitante, fino ad arrivare alla discriminazione in taluni casi, nei confronti di una platea di potenziali destinatari del provvedimento di legge. Il vincolo della convivenza restringerebbe eccessivamente la platea dei caregiver, impedendo anche ai parenti di primo grado o affini, che hanno costruito un proprio nucleo familiare, di essere riconosciuti come caregiver del proprio caro con disabilità e/o non autosufficiente. Pertanto, il requisito della convivenza con l'assistito non dovrà essere vincolante per la definizione di caregiver.**

### **3) RICONOSCIMENTO E RUOLO**

I progetti di legge affrontano in maniera diversa le modalità di riconoscimento della figura caregiver. Nella declinazione del ruolo della figura del caregiver si evidenziano diverse articolazioni.

**Si ritiene importante riconoscere il ruolo del caregiver nell'ambito dell'attività di cura delle persone care, ruolo che deve essere esercitato in modo volontario. Tale volontarietà va intesa come scelta e non costrizione dovuta alla inadeguatezza di supporti e servizi alla persona a cui si presta cura per consentire alla stessa il permanere nel proprio contesto di vita. Il caregiver deve avere il ruolo di componente informale nei progetti di vita per le persone con disabilità e nei piani di assistenza per le persone anziane non autosufficienti. La partecipazione dei caregiver alla loro costruzione dei suddetti piani è di fondamentale importanza, come la stretta relazione con i professionisti che attuano le valutazioni multidimensionali. Il caregiver necessita di supporti che a oggi non sono garantiti in egual modo in tutto il nostro territorio; pertanto, sarà essenziale strutturare una rete di servizi diffusa e capillare per evitare che il riconoscimento della figura possa tradursi nella sostituzione delle responsabilità dello Stato. Il diritto ad essere curati è responsabilità pubblica, che deve essere esigibile e garantita attraverso la costruzione di politiche, organizzazione dei servizi ed il lavoro dei professionisti. Diversamente la figura del caregiver continuerà ad avere un ruolo indispensabile, ancor più di oggi, non superando tuttavia l'attuale rischio di marginalizzazione sociale e di condizione di solitudine; la presa in carico delle persone con disabilità e non autosufficienza sarà ulteriormente delegata nell'ambito familiare e sulle spalle prevalentemente delle donne.**

### **4) TUTELE E SOSTEGNI**

Nei Progetti di legge, le tutele ed il sostegno del caregiver nella sua attività di cura sono trattati in svariati articoli descrittivi difficilmente sintetizzabili poiché molto diversi tra loro. I contenuti attengono a disposizioni che supportano la figura del caregiver attraverso: informazione puntuale da parte dei professionisti sulle problematiche assistenziali; supporti di reti di auto aiuto; supporti di tipo psicologico e altri aspetti lavorativi (nel caso di caregiver che lavorano); tutele previdenziali. In alcuni progetti di legge l'attività di cura viene ricondotta ad attività lavorativa, meritevole per gli estensori di emolumenti monetari destinati ai caregiver.

**L'isolamento sociale e la fatica fisica e psicologica, che molte volte comportano l'assistenza di un familiare con disabilità o non autosufficiente, devono trovare per i caregiver tutele e sostegni**

adeguati e non più rinviabili. La proposta da più parti avanzata di riconoscere nell'attività del caregiver un *"lavoro di cura"* retribuito non è in alcun modo, per la CGIL, condivisibile. Il carattere risarcitorio della indennità, o emolumento monetario, solleva dall'obbligo le istituzioni pubbliche di garantire il sostegno e la tutela al caregiver per il diritto del proprio progetto di vita soprattutto per le donne ed i giovani.

In merito alle tutele che attengono l'ambito lavorativo o alle materie attinenti alla regolazione del mercato del lavoro, si ritiene necessario il rinvio alla contrattazione regolata dai CCNL quale sede e luogo deputata a trattare tali materie. Si ritiene, pertanto, che per gli aspetti attinenti al lavoro, alla previdenza e agli sgravi fiscali, la discussione dovrà essere svolta negli ambiti istituzionali di confronto con le Organizzazioni Sindacali Confederali. In quelle sedi dovranno essere declinate le modalità di sostegno che attengono al caregiver.

Al fine di evitare l'espulsione dal mondo del lavoro del caregiver lavoratore, che per esigenze di assistenza alla persona con disabilità e/o non autosufficiente, abbia difficoltà nel continuare la propria attività lavorativa, si dovranno prevedere adeguate misure all'interno dei "Piani individuali di assistenza" e nei "Progetti di vita individuali, personalizzati e partecipati" (es: ampliamento ore assistenza domiciliare; servizi trasporto da e per centri diurni; ecc.).

Nel caso di re-inserimento nel mercato del lavoro dovranno essere migliorati gli strumenti di politiche attive già presenti ma inadeguati.

Ai fini pensionistici, si rammenta che già nella piattaforma unitaria di CGIL, CISL e UIL, la tutela previdenziale dovrebbe consistere sia nel riconoscere la contribuzione figurativa del caregiver familiare non lavoratore, per il tempo necessario alla cura e assistenza, sia quella di garantire maggiore flessibilità in uscita dal lavoro per i caregiver lavoratori (tipo Ape sociale). Serve rafforzare gli strumenti previsti per il caregiver, così come per le diverse "casistiche" del mercato del lavoro che hanno ad oggi la necessità di una urgente risposta previdenziale.

La specificità che attiene alla individuazione di forme di sostegno per il caregiver lavoratore deve essere incardinata nelle forme di conciliazione definite dal sistema contrattuale, promuovendo intese con le Organizzazioni Sindacali.

Nell'ambito fiscale, si ritiene necessario implementare in modo significativo le agevolazioni (deduzioni/detrazioni) a sostegno delle famiglie con persone con disabilità e/o non autosufficienti per le spese effettivamente sostenute per l'assistenza.

**Le disposizioni in merito alle situazioni di marginalità e condizioni economiche difficili dovranno trovare adeguata articolazione nel provvedimento, al fine di contrastare l'impovertimento dei nuclei familiari.**

È altresì indispensabile un maggiore coinvolgimento delle Regioni e le Autonomie Locali, per definire atti e linee di indirizzo adeguati ad una piena attuazione del provvedimento e per una piena e condivisa modalità di presa in carico sia delle persone assistite che del caregiver. Inoltre, sarà indispensabile l'assunzione dei professionisti necessari per infrastrutturare reti e servizi di prossimità, per una piena e reale attuazione del provvedimento.

Pertanto, vanno definite e stanziare le risorse da destinare all'attuazione del provvedimento, in relazione alle strutture e ai servizi sopracitati al fine di far crescere una dimensione di cura più collettiva e pubblica, meno individuale e privata.

Il rischio di fenomeni di isolamento e solitudine, soprattutto per le donne che sono sempre le più coinvolte nella cura e assistenza, deve essere contrastato con politiche ed interventi a sostegno delle persone con disabilità e/o non autosufficienti e di chi si prende cura di loro nell'ambito del loro contesto familiare, investendo nella creazione di reti di prossimità nel territorio: l'elargizione di bonus o indennità dedicate al caregiver non sono lo strumento adeguato per affrontare la complessità trattata.

Infine, si ricorda che è stato costituito il tavolo tecnico interministeriale, nel cui percorso di lavoro si sono riscontrate diverse difficoltà date dalle diverse posizioni delle associazioni componenti il tavolo stesso. In particolare sui contenuti di tipo tecnico, per definire il ruolo del caregiver e i relativi interventi di sostegno, non c'è stata la volontà di approfondire i provvedimenti legislativi approvati nel periodo di lavoro del tavolo tecnico, pur attinenti ai temi trattati, come ad esempio il D.lgs. 62/2024 *"Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato"*. Ciò ha comportato l'assenza di sintesi da parte del tavolo tecnico, in ragione della mancanza di approfondimenti sulla potenziale platea dei destinatari, sui dati inerenti alle persone assistite e sulla ricognizione delle leggi regionali in vigore e del loro impatto per il sostegno ai caregiver sprecando, a oggi, una importante opportunità.

Roma, 31 luglio 2024