

Scheda di analisi e commento dei principali contenuti del Disegno di legge

Disposizioni in materia di riconoscimento e tutela del caregiver familiare

A cura di Silvia Stefanovichj

Il 12 gennaio 2026 il Consiglio dei Ministri ha approvato il Disegno di Legge in materia di riconoscimento e tutela del caregiver familiare, che è stato inviato al Parlamento per iniziare il suo iter.

Il testo scaturisce dal lungo percorso del “Tavolo tecnico per l’analisi e la definizione di elementi utili per una legge statale sui caregiver familiari”, istituito nel gennaio 2024 dal Ministro per le Disabilità e dal Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, che ha visto la partecipazione dei vari Ministeri, delle Regioni, di Inps, Istat, Inail, delle associazioni e enti di terzo settore, dei sindacati.

Il DDL consentirà l’utilizzo degli stanziamenti previsti dalla Legge di Bilancio, pari a 1,15 milioni di euro nel 2026 e 257 milioni strutturali a partire dal 2027.

E’ da valutare con estrema positività sia il metodo utilizzato - che ci ha visti protagonisti insieme ad Anteas del Tavolo tecnico interministeriale, ed ha consentito il confronto con le molteplici voci che rappresentano le diverse istanze relative ad un tema di alta complessità -, sia il raggiungimento dell’approvazione di un DDL con correlato stanziamento economico, dopo che in Parlamento si sono susseguiti 30 diverse proposte di legge che non hanno mai raggiunto la convergenza delle diverse forze politiche.

Nondimeno, dobbiamo rilevare che, nei contenuti, il DDL presenta ancora diverse criticità importanti, che abbiamo rappresentato in occasione della sua presentazione e direttamente al Ministro Locatelli, e per le quali non mancheremo di chiedere interventi di modifica in sede parlamentare.

(Per una più completa analisi delle proposte Cisl si faccia riferimento al Position Paper “Caregiver” del 6 maggio 2024 in Circolari Prot. SOC2421/SS/ds)

In attesa che il testo del DDL sia depositato in Parlamento, enucleiamo e commentiamo i principali contenuti emersi nei lavori del Tavolo Tecnico:

- **Finalità**

La legge intende riconoscere il ruolo fondamentale, all'interno della società, dell'attività di cura e assistenza svolta dal *caregiver* familiare, il valore economico dell'attività prestata; supportare e valorizzare il *caregiver* familiare con adeguati sostegni e coinvolgerlo nella rete dei servizi e nella loro pianificazione nonché prevenire situazioni di isolamento e discriminazione.

E' particolarmente importante che il DDL intenda giungere sia al riconoscimento, anche da un punto di vista legislativo, del valore sociale ed economico dell'attività di cura svolta con continuità e volontariamente dai caregivers verso i propri assistiti, sia alla previsione di adeguati sostegni, del contrasto all'isolamento e alla discriminazione, e del suo coinvolgimento nella progettazione e rete dei servizi.

- **Definizione**

Il "caregiver familiare" è chi assiste e si prende cura di un parente o affine entro il secondo grado, del coniuge, dell'altra parte dell'unione civile, del convivente di fatto ovvero, nei soli casi previsti dall'articolo 33 comma 3 della legge 104/92, di un parente entro il terzo grado, che sia riconosciuto:

- a) In condizione di disabilità ex art.3, comma 3, della legge 104/92;
- b) Titolare di indennità di accompagnamento
- c) In condizione di non autosufficienza ex d.lgs. n.62 del 2024 o precedenti certificazioni;
- d) In condizione di non autosufficienza ex d.lgs. n.29 del 2024.

Contrariamente a quanto previsto da alcune Leggi Regionali e da quanto largamente condiviso dal Tavolo, il DDL sceglie di non estendere la possibilità di riconoscimento del caregiver al di fuori dei legami di parentela ed escludere così la rete affettivo-amicale stabile con la quale vi sia una comprovata relazione affettiva, non consentendo così il riconoscimento di tutti coloro che nella realtà sono caregivers.

Rispetto all'assistito, correttamente si fa riferimento alla più ampia possibilità di certificare la disabilità ad alto bisogno di sostegno o non autosufficienza.

Per ciascuna persona assistita possono essere individuati anche più *caregivers* familiari purché conviventi con la medesima. Entrambi i genitori sono *caregivers* del figlio anche se non conviventi.

Tale previsione accoglie esplicitamente la seguente proposta Cisl, anche se ne limita fortemente la portata limitando la possibilità alla sola convivenza. Dal Position Paper Cisl: "Il ruolo di caregiver può essere riconosciuto a più di una persona per lo stesso assistito, individuando il caregiver "principale". Il riconoscimento della figura del caregiver "principale", che si relaziona con continuità alla persona assistita ed è destinatario di particolari forme di diritti individuali e tutele, dovrà procedere di pari passo con il riconoscimento di possibili ulteriori caregivers

“secondari”, che svolgono ruoli e attività definiti e integrativi, e possono godere di sostegni, tutele, diritti o agevolazioni specifiche definibili anche dai livelli regionali con proprie disposizioni. In particolar modo, il riconoscimento di “caregiver secondario” sarà in ogni caso riservato all’altro genitore in caso di persona assistita minore di età e potrà essere riconosciuto agli altri figli in caso di persona assistita genitore. Tali riconoscimenti avrebbero peraltro la finalità di promuovere la condivisione paritaria dei carichi di cura e garantire una sostituzione al caregiver “principale” come sollievo.”

Si individuano i seguenti profili di *caregiver* familiare in funzione dell’impegno di cura e assistenza prestata:

- a) ***caregiver familiare prevalente***, con un carico di assistenza uguale o superiore a novantuno ore settimanali attestato nel progetto di vita, nel PAI ovvero negli eventuali altri piani di intervento, convivente con la persona assistita in condizione di non autosufficienza;
- b) ***caregiver familiare convivente*** con la persona assistita con un carico di assistenza uguale o superiore a trenta ore e inferiore a novantuno ore settimanali;
- c) ***caregiver familiare non convivente*** con la persona assistita con un carico di assistenza uguale o superiore a trenta ore settimanali;
- d) ***caregiver familiare convivente o non convivente*** con la persona assistita con un carico di assistenza uguale o superiore a dieci ore settimanali e inferiore a trenta ore settimanali;

Accoglie una specifica proposta Cisl, la previsione di un sistema di tutele differenziate, graduate in base all’impegno di cura e alla convivenza. Ciò che non è condivisibile, è che non sia stata prevista una lettera e) che possa fornire un riconoscimento anche al caregiver non legato da vincoli di parentela.

- **Individuazione del caregiver familiare**

L’individuazione del *caregiver* familiare è effettuata nel rispetto del principio di autodeterminazione della persona assistita, che può essere espressa in qualunque forma, anche attraverso l’utilizzo di strumenti e dispositivi che consentano alla medesima di comunicare e di esprimere la propria volontà. Nei casi in cui la persona assistita sia destinataria di misure di protezione giuridica, la facoltà di individuazione, sostituzione e revoca del *caregiver* familiare è attribuita ai soggetti preposti, tenendo conto della volontà della persona assistita. Nei casi in cui la persona assistita sia minore di diciotto anni, è attribuita congiuntamente ad entrambi i genitori esercenti la responsabilità.

Del tutto apprezzabile l’approfondimento delle diverse modalità di espressione di volontà in capo alla persona con disabilità, la cui volontà deve essere sempre tenuta in considerazione in base al principio di autodeterminazione.

- **Iscrizione del caregiver familiare alla piattaforma**

Il riconoscimento del *caregiver* familiare è demandato all'INPS che entro settembre 2026 predisponerà una piattaforma informatica dedicata, che rilascerà un certificato che attesti la qualifica di caregiver familiare e l'attribuzione allo stesso di un profilo tra quelli definiti. A tali fini, INPS è autorizzata a procedere all'incremento della propria dotazione organica.

Nonostante i diversi approfondimenti avanzati da Istat, la platea di riferimento non è ancora definita e solamente l'iscrizione alla piattaforma darà piena contezza della sua numerosità e caratterizzazione.

- **Tutele e sostegni per il caregiver familiare**

- Il *caregiver* familiare partecipa al progetto di vita o PAI, ha diritto a ricevere in relazione alla persona assistita le informazioni sui bisogni assistenziali e sulle cure necessarie, sulle prestazioni sociali, sociosanitarie e sanitarie, nonché sulle eventuali misure di supporto alla attività di assistenza e cura.

Previsione basilare, del tutto condivisibile.

- Al fine di valorizzare le competenze maturate dal *caregiver* familiare nello svolgimento dell'attività di cura e di assistenza nonché di agevolare l'accesso o il reinserimento lavorativo dello stesso, è individuata come competenza certificabile ovvero quale credito formativo per l'acquisizione della qualifica di operatore socio-sanitario o di altre figure professionali dell'area sociosanitaria.

La proposta Cisl, largamente condivisa, era di non delimitare strettamente il riconoscimento all'ambito socio-sanitario, ma estenderle più generalmente alla capacità di "disability management".

- La valorizzazione del caregiver familiare studente avverrà attraverso il riconoscimento di crediti formativi e nei percorsi di formazione scuola-lavoro, nonché con l'esonero dalle tasse universitarie.

La previsione dovrà essere allineata e recepita con le previsioni regionali.

- Il caregiver familiare, se presta attività di lavoro subordinato, ha diritto a una rimodulazione, riorganizzazione o modifica dell'orario di lavoro, compatibile con l'attività di assistenza e di cura prestata e con le modalità di svolgimento dell'attività lavorativa, anche mediante il ricorso a modalità di lavoro agile o la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, reversibile a richiesta.

Importante che si sia voluto intervenire nell'ambito delle tutele lavorative, specialmente alla luce del riconoscimento anche in capo ai caregiver del diritto agli accomodamenti ragionevoli (cfr. sentenza Corte di Giustizia dell'Unione Europea C-38/2024 pubblicata 11 settembre 2025). Lascia perplessi il mancato riferimento alla contrattazione collettiva, che potrebbe fornire al diritto un quadro maggiormente aderente alle reali necessità ed evitare il rischio di isolamento dal contesto professionale, anche attraverso l'attivazione di ulteriori strumenti.

- Per i genitori *caregiver* di minori con disabilità, il congedo parentale è fruibile sino al compimento della maggiore età della persona assistita.

L'estensione dell'età dei figli per la fruizione del congedo parentale è richiesta storica della Cisl, qui accolta con riferimento ai figli con disabilità.

- I lavoratori dipendenti possono cedere, a titolo gratuito i riposi e le ferie da loro maturati al collega *caregiver*, come previsto dai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale applicabili al rapporto di lavoro.

La possibilità di cessione solidale dei permessi e delle ferie è già ampiamente esistente, anche a seguito della valorizzazione giunta con il D.lgs. 151/2015, limitatamente agli istituti eccedenti i minimi previsti per legge. Correttamente in questo caso si fa riferimento ai CCNL stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

- Nei programmi di servizio civile universale, l'articolazione dell'orario di servizio deve garantire la necessaria flessibilità per i giovani *caregiver*, compatibilmente con la complessiva organizzazione dei medesimi progetti.

Importante previsione di riconoscimento e valorizzazione anche del servizio civile universale.

- I sostegni e le misure volte a tutelare il benessere psicofisico del *caregiver* familiare sono definiti in apposita sezione del progetto di vita, del PAI o degli altri piani di intervento. Possono prevedere la possibilità di essere sostituiti entro le ventiquattro ore dal sorgere di un'emergenza; il sostegno psicologico; la facoltà di richiedere visite, anche specialistiche, a domicilio o in modalità telematica; la programmazione degli interventi di cura; l'accesso preferenziale alle prestazioni sanitarie e sociosanitarie.

I diritti del caregiver sono diversi e non correlati da quelli della persona assistita, e correttamente si prevede che vengano annotati nel PAI o Progetto di vita per il loro riconoscimento. La proposta Cisl, anche sulla base delle esperienze regionali, invitava a riconoscere tutele specifiche nel campo della prevenzione dei rischi correlati all'attività prestata, almeno nell'ambito muscolo-scheletrico e di prevenzione del burn-out.

- A decorrere dall'anno 2027, ad un solo caregiver riconosciuto lettera a) per ogni persona assistita, iscritto nella piattaforma INPS, che non svolga attività lavorativa ovvero la svolga entro il limite massimo di 3.000 euro lordi annui, con soglia ISEE pari a 15.000 euro, viene riconosciuto un contributo mensile esentasse erogato trimestralmente di importo massimo trimestrale di 1.200 euro.

Nella condivisa impostazione di gradualità di accesso alle prestazioni, l'indennità è riconosciuta ai soli caregiver lettera a) con un carico assistenziale di almeno 91 ore settimanali e conviventi. L'importo dell'indennità, verosimilmente esiguo rispetto alle necessità, è calcolato in base allo stanziamento previsto in base di bilancio e si

auspica che venga incrementato nel percorso parlamentare. Così come andranno discussi i limiti esageratamente stringenti posti, specialmente con riferimento al reddito. Positiva la previsione dell'esclusione dalla tassazione.

Roma, 19 gennaio 2026