



# ENIL Italia ETS

## European Network on Independent Living

---

Carmagnola, 20 gennaio 2026

### **Oggetto: Osservazioni sul DDL S.134-XIX Leg. Disposizioni per il riconoscimento e il sostegno delle attività del caregiver familiare.**

Il disegno di legge sul caregiver familiare, pur introducendo una forma di riconoscimento formale, non garantisce diritti reali ed esigibili alle persone che assistono quotidianamente un familiare non autosufficiente. Il caregiver viene riconosciuto soprattutto in base al carico di cura prestato, senza limiti chiari e senza tutele effettive per la salute, il riposo, il lavoro e la vita personale.

In prima sostanza il riconoscimento del diritto umano e soggettivo del caregiver familiare come qualsiasi cittadino senza imporre l'obbligo della schiavitù affettiva per assistere un familiare.

In questo impianto, il rischio concreto è che l'assistenza familiare diventi una sostituzione strutturale dei servizi pubblici, con lo Stato che si limita a prendere atto dell'impegno del caregiver e a costruire su di esso i progetti assistenziali, invece di assumere una vera presa in carico della persona non autosufficiente.

L'effetto complessivo delle disposizioni contenute nel disegno di legge è la trasformazione dell'assistenza familiare da espressione di solidarietà sociale a \*\*strumento sostitutivo dell'intervento pubblico\*\*, con conseguente compressione dei diritti fondamentali sia del caregiver familiare sia della persona non autosufficiente.

Le procedure previste, inoltre, possono portare all'esclusione del caregiver "storico", cioè della persona che conosce davvero bisogni, segnali e volontà dell'assistito, con un danno sia per la continuità della cura sia per l'autodeterminazione della persona fragile.

Anche sul fronte del lavoro, le misure di conciliazione rischiano di tradursi in una progressiva uscita dal mercato del lavoro, in particolare per le donne, anziché in una reale tutela del diritto a lavorare grazie a servizi pubblici di supporto.

È d'obbligo quindi, a prescindere da tali assunti, modificare radicalmente il dettato proposto ribaltando la visione in direzione sia ai diritti umani soggettivi che direzione nei principi della Costituzione e della convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità in modo che:

- riconosca al caregiver diritti propri e tutelabili, a partire da salute, riposo e lavoro;
- introduca limiti chiari al carico di cura, impedendo che sia illimitato;
- tuteli la continuità del caregiver storico;
- riaffermi che l'assistenza alle persone non autosufficienti è una responsabilità primaria dello Stato;
- eviti che il caregiver diventi la "infrastruttura gratuita" del sistema di welfare.

ENIL Italia sta lavorando ad una serie di proposte emendative del testo sulla base delle criticità di seguito esposte. Queste osservazioni sono state attentamente ponderate ed elaborate con la collaborazione di caregivers familiari "storici" che da decenni si occupano personalmente dei propri cari in condizioni anche di estrema disabilità e con elevatissime necessità di sostegno e cura assistenziale.



# ENIL Italia ETS

## European Network on Independent Living

---

### RELAZIONE ILLUSTRATIVA AGLI EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE RECANTE “DISPOSIZIONI IN MATERIA DI RICONOSCIMENTO E TUTELA DEL CAREGIVER FAMILIARE”

---

#### 1. Premessa

Il disegno di legge in esame introduce un sistema organico di riconoscimento del caregiver familiare fondato sulla individuazione formale del soggetto, sulla certificazione del carico assistenziale prestato e sull'integrazione di tale carico nei progetti individuali di assistenza e di vita della persona non autosufficiente.

L'analisi complessiva del testo normativo evidenzia tuttavia un impianto strutturale che, pur disciplinando in modo analitico le modalità di riconoscimento amministrativo del caregiver, **omette sistematicamente di riconoscere diritti soggettivi autonomi ed esigibili in capo allo stesso**, nonché di introdurre limiti giuridicamente rilevanti al carico assistenziale richiesto.

---

#### 2. Criticità sistemica del disegno di legge

L'effetto complessivo e necessario delle disposizioni contenute nel disegno di legge è la **trasformazione dell'assistenza familiare da espressione di solidarietà sociale a strumento sostitutivo dell'intervento pubblico**, con conseguente compressione dei diritti fondamentali sia del caregiver familiare sia della persona non autosufficiente.

Tale esito non è occasionale né dipendente da scelte applicative, ma deriva da una concatenazione normativa precisa e coerente:

- il caregiver familiare è definito in base al carico assistenziale prestato;
- tale carico non è soggetto ad alcun limite massimo giuridicamente rilevante;
- il carico assistenziale viene attestato e cristallizzato nei progetti individuali (PAI e Progetto di Vita);
- l'intervento dei servizi pubblici viene calibrato sulla base di tale attestazione;
- ne consegue che l'assistenza familiare non integra l'intervento pubblico, ma ne diviene il presupposto sostitutivo.

In questo assetto, lo Stato non assume la presa in carico della persona non autosufficiente, ma **assume come dato strutturale l'impegno illimitato del caregiver**, modellando su di esso l'intensità e la qualità dei servizi erogati.

---

#### 3. Assenza di diritti e svuotamento della nozione di “tutela”

La nozione di “tutela” utilizzata nel disegno di legge non è ancorata ad alcuna posizione giuridica soggettiva definita ed esigibile.

In assenza di diritti riconosciuti, la tutela evocata rimane una clausola programmatica priva di contenuto precettivo, incapace di offrire al caregiver strumenti di difesa effettivi in caso di compromissione della salute, impossibilità di riposo, isolamento sociale o esclusione dal lavoro.

Ne deriva che il caregiver familiare non è riconosciuto come soggetto titolare di diritti propri, ma come **funzione accessoria dell'assistenza**, chiamata a supplire in modo stabile alle carenze del sistema pubblico, senza garanzie, senza limiti e senza possibilità di autodeterminazione reale.

---



# ENIL Italia ETS

## European Network on Independent Living

---

#### 4. Profili di incompatibilità costituzionale e convenzionale

L'impianto descritto determina una compressione strutturale dei diritti fondamentali garantiti:

- dall'articolo 2 della Costituzione, che tutela la persona nella sua dignità e impone che la solidarietà non si trasformi in obbligo annullante;
- dall'articolo 3 della Costituzione, in quanto la condizione di caregiver diviene fattore di discriminazione sostanziale nell'accesso al lavoro, alla salute e alla vita sociale;
- dall'articolo 32 della Costituzione, che riconosce la salute come diritto fondamentale dell'individuo e non come variabile subordinata all'assistenza prestata a terzi;
- dall'articolo 38 della Costituzione, che affida allo Stato, e non alla famiglia, il compito di garantire l'assistenza sociale.

L'impianto risulta inoltre incompatibile con gli obblighi derivanti dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, in particolare con riferimento al diritto alla vita indipendente, al supporto alla capacità giuridica e al lavoro dignitoso, in quanto fonda la continuità assistenziale sull'assunzione forzata e illimitata di responsabilità familiari.

---

#### 5. Funzione e portata degli emendamenti

Gli emendamenti proposti **non introducono elementi estranei al disegno di legge**, ma intervengono per rimuovere un impianto normativo che, nella sua formulazione attuale, **produce effetti incompatibili con i principi costituzionali e con il diritto internazionale vincolante**.

Essi sono pertanto finalizzati a:

- ricondurre la figura del caregiver familiare entro una cornice di diritti soggettivi autonomi;
- introdurre limiti giuridici al carico assistenziale;
- riaffermare la responsabilità primaria dello Stato nella presa in carico della persona non autosufficiente.

L'obiettivo è **ripristinare un equilibrio tra responsabilità pubblica e solidarietà familiare**, evitando che quest'ultima venga trasformata in **obbligo sostitutivo privo di garanzie**, con effetti lesivi tanto per il caregiver quanto per la persona assistita.

---

#### 6. Conclusione

In assenza delle modifiche proposte, il disegno di legge rischia di istituzionalizzare un modello di welfare regressivo, fondato sulla privatizzazione dell'assistenza e sulla compressione dei diritti delle persone più esposte.

Gli emendamenti presentati mirano a rimuovere tale deriva, riportando il testo entro i confini costituzionali e restituendo dignità giuridica a una funzione che, nella sua formulazione attuale, viene utilizzata come infrastruttura gratuita del sistema di protezione sociale.

La Segreteria operativa